MUHAMMAD AS HIKAM (editor)

MEMPERKUAT KETAHANAN PANGAN

DEMI MASA DEPAN INDONESIA 2015-2025

MEMPERKUAT KETAHANAN PANGAN

DEMI MASA DEPAN INDONESIA 2015-2025

MUHAMMAD AS HIKAM (editor)

MEMPERKUAT KETAHANAN PANGAN

DEMI MASA DEPAN INDONESIA 2015-2025

rumah buku

Memperkuat Ketahanan Pangan
Demi Masa Depan Indonesia 2015-2025

Hak Cipta (copy right)
Badan Intelijen Negara (BIN)

Editor : Muhammad AS Hikam
xxvi + 334 hlm.; 16 x 22,6 cm
ISBN: 978-602-70221-2-6

Diterbitkan oleh
cv. rumah buku
Jl. Salemba Tengah No. 61 A
Jakarta Pusat 10440
Telp. 021-31902652
Fax. 021-31902769
www.rubudesign.co

cover: muh. arofik
layout isi: gunadi gaisani
photos: www.shutterstock.com, wirasatria

---

undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 2
1. Hak Cipta merupakan hak ekslusif bagi pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaanya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

Ketentuan Pidana
Pasal 72
1. Barang siapa dengan sengaja atau melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dengan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1000.000,00 (satu juta rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

BADAN INTELIJEN NEGARA
KATA SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Wr. Wb.,

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, saya menyambut baik dan gembira atas diterbitkannya buku *Memperkuat Ketahanan Pangan Demi Masa Depan Indonesia 2015-2025*. Buku ini merupakan penjabaran dari buku *Menyongsong 2014-2019: Memperkuat Indonesia dalam Dunia yang Berubah*. Buku ini memuat prediksi ketahanan pangan Indonesia dengan tiga gambaran skenario (optimistis, pesimistis dan transformatif) dalam kurun waktu sepuluh tahun mendatang.

Perubahan iklim telah berdampak nyata pada penurunan produksi pangan-pangan strategis pada tahun 2014 sekitar 2 persen, yang cukup jauh dari target pertumbuhan 3,3 persen per tahun sebagaimana yang dicanangkan pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu kedua. Seiring dengan kondisi tersebut, ketahanan pangan di tingkat nasional juga menghadapi tekanan berupa meningkatnya pertumbuhan penduduk, rusaknya infrastruktur pertanian, menurunnya jumlah rumah tangga petani, dan tidak berjalan sebagaimana mestinya proses transformasi struktural. Sementara itu, dinamika dan perkembangan global, regional dan nasional yang mempengaruhi kinerja ketahanan pangan di dalam negeri menjadikan tantangan ketahanan pangan di masa

datang lebih rumit dan kompleks. Struktur perdagangan komoditas pangan pokok, terutama beras semakin sulit diprediksi karena negara-negara produsen cenderung melakukan restriksi ekspor dan proteksi berlebihan untuk kepentingan nasionalnya masing-masing. Oleh sebab itu, untuk mencapai ketahanan pangan, Indonesia perlu melakukan pendekatan secara komprehensif dari aspek kelembagaan ekonomi pangan yang dapat memperjelas posisi aturan main, organisasi dan aktor yang terlibat di dalamnya, agar Indonesia tidak mengalami krisis ketahanan pangan.

Perlu disadari oleh seluruh masyarakat Indonesia, terutama para pemangku kepentingan bahwa pangan bukan hanya merupakan komoditas dan kebutuhan pokok dalam kehidupan setiap orang melainkan juga merupakan kepentingan nasional dan keamanan nasional bagi sebuah negara. Saya berharap, penulisan buku ini akan dapat dijadikan referensi bagi seluruh komponen bangsa untuk ikut memikirkan dan menentukan kebijakan pangan nasional.

Demikian sambutan saya, semoga buku ini bermanfaat untuk meningkatkan kepedulian serta memperkokoh semangat kebangsaan kita guna mewujudkan Indonesia yang Jaya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, Oktober 2014

Kepala Badan Intelijen Negara
Letnan Jenderal TNI (Purn) Marciano Norman

PRAKATA EDITOR

Pangan memiliki peran dan fungsi vital bagi bangsa dan Negara Indonesia. Dalam UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Tanpa terjamin dan ketersediaan pangan yang memadai, tidak mungkin suatu bangsa dan negara, termasuk bangsa Indonesia, akan mampu mempertahankan keberlangsungannya, alih-alih akan terus maju. Ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan adalah tujuan bangsa Indonesia saat ini dan di masa datang dalam rangka mencapai cita-cita kemerdekaan. Bangsa dan Negara RI harus mampu beradaptasi dengan segala kemungkinan perubahan lingkungan, baik nasional, regional, maupun global yang memiliki dampak pada ketahanan pangan. Saat ini, Indonesia sedang menghadapi berbagai gejolak di bidang pangan: kapasitas produksi pangan yang menurun, tekanan penduduk yang semakin meningkat, perubahan iklim global yang ekstrem, dan inkonsistensi kebijakan Pemerintah yang justru menghambat kemandirian pangan Indonesia. Lebih lanjut, ketergantungan impor yang tidak berkesudahan serta harga-harga pangan yang semakin melambung tinggi merupakan fenomena yang seakan-akan dianggap lumrah terjadi saat ini. Kondisi ini pada akhirnya justru membuat rakyat Indonesia harus bergulat dengan keterbatasan pangan yang ada.

Fakta bahwa ketahanan pangan adalah cerminan ketahanan nasional tak dapat dibantah kebenarannya. Saat ini dan di masa mendatang terdapat tiga bidang permasalahan pangan yang dihadapi Indonesia.

Pertama, kadaulatan pangan, yaitu bagaimana Pemerintah melihat hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan untuk menjadi hak hidup rakyat. *Kedua,* adalah kemandirian pangan yang bertolak pada kemampuan banga Indonesia dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam, terutama dari dalam negeri untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup di masa mendatang. *Ketiga,* kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dari kuantitas maupun kualitasnya. Penuntasan ketiga permasalahan strategis tersebut akan ikut menentukan kelangsungan hidup bangsa Indonesia karena pangan merupakan cerminan nyata dari produktivitas bangsa secara berkelanjutan. Namun, beberapa fakta memperlihatkan bahwa Indonesia akan mengalami kesulitan dalam mewujudkan kemandirian pangan dalam waktu dekat. Hal ini terlihat dari kondisi pangan yang memprihatinkan saat ini, yaitu bangsa Indonesia masih mengimpor padi, jagung, kedelai, gula, dan bahkan daging sapi. Produk-produk vital yang seharusnya dapat diproduksi di dalam negeri justru tidak dapat dilakukan, dan sebaliknya diimpor dari negara asing yang dulunya pernah belajar di Indonesia. Selain itu, Indonesia juga dihadapkan dengan krisis pangan yang dapat mengakibatkan kurang gizi, gangguan pertumbuhan, dan penurunan kualitas sumber daya manusia Indonesia.

Berdasarkan pemikiran di atas, pimpinan Badan Intelijen Negara (BIN) kemudian memberi tugas kepada Dewan Analis Strategis (DAS) untuk melakukan kajian tentang masalah ketahanan pangan yang hasilnya kini ada di hadapan para pembaca ini. Tujuan utama kajian tersebut adalah membuat proyeksi ketahanan pangan

nasional pada kurun waktu 10 tahun ke depan (2015-2025), serta memberikan masukan-masukan untuk kebijakan nasional dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang diperkirakan akan muncul. Selain itu, diharapkan juga hasil kajian tersebut bisa diakses, dibaca, dipelajari, dan dibicarakan secara terbuka oleh publik di Indonesia dan bahkan di luar negeri. Hal itu perlu dilakukan agar selain seluruh anak bangsa ikut memikirkan masa depan negerinya, buku ini juga menjadi salah satu perwujudan komitmen BIN terhadap amanat reformasi, yakni agar lembaga ini semakin dekat dengan rakyat dan, pada saat yang sama, rakyat pun akan semakin merasa memiliki (*melu handarbeni*) dan mendapatkan manfaatnya. Melalui publikasi terbuka semacam ini, maka terbentang kesempatan bagi seluruh komponen bangsa untuk bersama-sama dengan BIN, secara dialogis, memberikan kontribusi pemikiran dan gagasan-gagasan yang terbaik bagi kemajuan bangsa dan negara di masa yang akan datang.

Sistematika buku ini disusun sebagai berikut: 1) *Pendahuluan;* 2) *Lingkungan Strategis Global, Regional, dan Nasional;* 3) *Kebijakan Pangan Nasional;* 4) *Manajemen Pangan Secara Makro;* 5) *Manajemen Pangan Secara Mikro;* 6) *Tiga Skenario Pangan di Masa Mendatang;* dan 7) *Rekomendasi.* Dalam setiap bidang terdiri atas beberapa sub-bidang yang dianggap strategis bagi kehidupan bangsa dan negara. Proses intensif berjalan selama kurang lebih enam bulan; mulai dari pembuatan proposal, penyusunan pembidangan dan tim penulis, proses penulisan dan uji sahih, sampai pada tahap finalisasi, termasuk penyuntingan dan penerbitan buku. Dalam rangka menjaga kualitas ilmiah, maka para pakar yang terlibat dalam proses penyusunan buku ini telah dipilih secara cermat dari berbagai bidang yang

dianggap representatif dalam kompetensi inti (*core competence*) mereka. Sementara itu, untuk pengawasan proses dan penjaminan mutu (*quality assurance*), selain diselenggarakan seminar-seminar intern berkala, juga dibuat forum-forum *Focus Group Discussions* (FGDs), yang secara terdiri atas para pakar, praktisi, dan pemangku kepentingan yang berperan sebagai panelis dan/atau penanggap aktif.

Kajian ketahanan pangan ini bertumpu pada kebijakan nasional mikro dan makro yang, pada gilirannya, dijadikan sebagai landasan analisis untuk melihat *trend* perkembangan ketahanan pangan tiap tahunnya. Rekomendasi yang diberikan di akhir buku ini hendaknya disikapi pembaca sebagai masukan yang masih terbuka untuk didiskusikan dan diperdebatkan. Dengan perkataan lain, berbagai rekomendasi yang diberikan sebaiknya dipahami dengan berbagai tawaran pilihan-pilihan yang dapat diikuti, diperdalam, diperluas, dan/atau ditambah. Dengan semangat seperti ini, maka publik sebagai pembaca memiliki ruang gerak yang leluasa untuk berpartisipasi memikirkan masalah-masalah pangan yang menghadang Indonesia. Melalui buku ini, publik yang terdiri dari pihak birokrasi, akademisi, serta praktisi dapat menyumbang gagasan dan ide sebagai hasil pemikiran dalam membuat kebijakan untuk menyelamatkan ketersediaan pangan di Indonesia. Kami mengharapkan lahirnya solusi-solusi yang praktis namun dapat memberikan jalan keluar bagi Pemerintah dan para pemangku kepentingan untuk mewujudkan ketahanan pangan serta dapat memperkuat kepentingan dan keamanan nasional.

Sebagai sebuah hasil kerja sama yang intensif dan produktif, serta merupakan perpaduan harmonis dari banyak pihak, maka pada tempatnyalah jika DAS BIN mengucapkan terima kasih kepada

mereka yang telah berjerih payah memeras tenaga dan pikiran bagi keberhasilan karya ini. Terutama kepada Pimpinan BIN, yaitu Kepala dan Wakil Kepala BIN. Karena adanya kepercayaan yang besar kepada DAS BIN dan perhatian, dorongan, serta dukungan penuh dari kedua beliaulah, maka pelaksanaan tugas berjalan lancar sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Demikian pula, ucapan terima kasih disampaikan kepada Sekretaris Utama BIN bersama seluruh staf beliau yang telah memberikan dukungan administratif yang vital bagi kelancaran pelaksanaan tugas selama hampir satu tahun terakhir. Dan tak lupa ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunan buku ini.

Buku ini pun tentu masih memiliki kelemahan dan kekurangan, baik dari aspek substansi maupun di luarnya. Namun, itulah yang sampai saat ini bisa kami wujudkan sesuai dengan kapasitas dan upaya yang maksimal dari tim. Kritik dan komentar dari pembaca serta publik adalah sebuah keniscayaan agar lahir alternatif pemikiran yang dapat memperkaya pengetahuan dan pemahaman kita bersama. Semoga Tuhan senantiasa memberikan jalan yang terbaik kepada bangsa kita dalam mencapai cita-cita luhur menuju Indonesia Raya!

Jakarta, Desember 2014

Dr. Muhammad AS Hikam, MA.
Editor

UCAPAN TERIMA KASIH

Penghargaan, apresiasi, dan terima kasih yang sebesar-besarnya kami sampaikan kepada para pakar dan timnya, yang bersama para anggota dan tim analis Dewan Analis Strategis BIN, sejak awal telah terlibat dalam proses perencanaan, penyusunan dan penulisan buku ini. Mereka adalah Prof. Dr. Bustanul Arifin; Prof. Dr. Mochammad Maksum; Prof. Dr. Ali Khomsan; Dr. Ernan Rustiadi; dan Dr. Sonny H.B. Harmadi yang tidak kenal lelah dalam menyelesaikan penulisan buku ini.

Selanjutnya, ucapan terima kasih dan penghargaan yang tulus juga kami sampaikan kepada koordinator penyusunan buku, Sekretaris Dewan Analis Strategis BIN Brigjen TNI (Purn) Ir. Nurdiyanto; dan para anggota DAS BIN yaitu Mayjen TNI (Purn) Heru Cahyono, S.H., M.H.; Brigjen Pol (Purn) Drs. Slamet Saptono; Silmy Karim, S.E., M.E.; Diaz Hendropriyono, Ph.D.; serta tim analis Dewan Analis Strategis BIN, yaitu Kol. CBA Suyanto, S.E, M.Si.; Kol. CZI. Aang Suharlan, M.A.; Kol. KAV. Daru Cahyono; dan Kol. CZI. Ign. Wahyu Hadi, yang dalam hal ini sekaligus berperan sebagai *liaison* dan pendamping koordinator.

Dewan Analis Strategis BIN juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang secara intensif berpartisipasi di dalam FGDs untuk memberikan masukan dan meningkatkan mutu kajian buku ini. Mereka adalah Dr. (HC) Rachmat Gobel; Dr. Giyatmi Irianto, M.S.; Dr. Ir. Bambang Budhianto; Dr. Ir. Tjuk Hari Basuki; Dr.

Iman Sugema; Dr. Winarno Tohir; Brigjen Pol. Dwi Hartono, dan Muji Misino, S.E., M.Si. Kami ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas semua masukan dan komentar yang bermanfaat bagi peningkatan mutu kajian.

Dalam penerbitan buku yang melibatkan banyak pihak dan substansi yang sangat kompleks, maka kehadiran tim editor sangatlah vital. Bukan saja dalam hal masukan terkait penyuntingan dan penyelarasan bahasa, melainkan juga masukan-masukan substantif yang ikut meningkatkan nilai tambah dan mutunya. Oleh karena itu, kami menyampaikan terima kasih kepada anggota tim editor yaitu Drs. Budut Widibyo Andinbya dalam seluruh proses panjang penyuntingan buku ini. *Last but not the least*, ucapan terima kasih turut disampaikan kepada seluruh staf administrasi Dewan Analis Strategis BIN yang merupakan pendukung utama rangkaian proses pelaksanaan dan kelancaran penugasan.

DAFTAR ISI

Kata Sambutan Kepala Badan Intelijen Negara v
Prakata Editor vii
Ucapan Terima Kasih xiii
Ringkasan Eksekutif xxi

Bab I Pendahuluan
Indonesia dalam Ancaman Krisis Pangan 1
- Pendekatan dan Metode 15
- Maksud dan Tujuan 19

Bab II Lingkungan Strategis
Mudah Bergejolak dan Penuh Ketidakpastian 21
- Lingkungan Global 25
- Lingkungan Regional 32
- Lingkungan Nasional 36
- Transformasi, Infrastruktur, Konversi Lahan dan Teknologi 44
- Otonomi, Kemiskinan, Kurang Gizi dan Peran Perempuan 58

Bab III Kebijakan Pangan Nasional
Banyak Tantangan dan Kendala 75
- Landasan Strategis 80
- Kompleksitas Kelembagaan Pangan Masa Transisi 86
- Lembaga Negara Bulog Menjadi Perum Bulog 109
- Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 116

Bab IV Manajemen Kebijakan Pangan
Rawan Praktik Tidak Sehat 139
- Manajemen Pangan Saat Ini 144
- Manajemen Pangan di Negara Lain 197
- Ikhtisar Manajemen Pangan 204

Bab V Pilar Manajemen Ketahanan Pangan
Tergantung Produk Impor 217
- Penyediaan Pangan 221
- Aksesibilitas Pangan 240
- Stabilisasi Pangan 246
- Utilisasi Pangan 256

Bab VI Prediksi Ketahanan Pangan 2015-2025
Pesimistis, Optimistis dan Transformatif 261
- Skenario Pesimistis 266
- Skenario Optimistis 276
- Skenario Transformatif 283

Bab VI Rekomendasi
Perkuat Ketahanan Pangan Nasional 289
Daftar Pustaka 299
Lampiran 310

DAFTAR GAMBAR

Bab I	**Indonesia dalam Ancaman Krisis**	
	Tak ada gambar	
Bab II	**Mudah Bergejolak dan Penuh Ketidakpastian**	
	Tak ada gambar	
Bab III	**Banyak Tantangan dan Kendala**	
	Tak ada gambar	
Bab IV	**Rawan Praktik Tidak Sehat**	
	Tak ada gambar	
Bab V	**Tergantung Produk Impor**	
	Gambar Indeks Harga Pangan Biji-Bijian	251
Bab VI	**Pesimistis, Optimistis, dan Transformatif**	
	Tak ada gambar	
Bab VII	**Perkuat Ketahanan Pangan Nasional**	
	Tak ada gambar	

DAFTAR TABEL

Bab I **Indonesia dalam Ancaman Krisis Pangan**

Tak ada tabel

Bab II **Mudah Bergejolak dan Penuh Ketidakpastian**

Tabel 1 Hasil Sensus Penduduk Indonesia (1930-2010) 38

Bab III **Banyak Tantangan dan Kendala**

Tabel 2 Ikhtisar Reforma Kebijakan Pangan Strategis 93

Tabel 3 Perkembangan Reforma Lembaga Parastatal Bidang Pangan di Asia 112

Bab IV **Rawan Praktik Tidak Sehat**

Tabel 4 Ranking Negara Berdasarkan *Global Food Security Index* (GFSI, 2014) 200

Bab V **Tergantung Produk Impor**

Tabel 5 Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Pangan Strategis, 2009-2013 234

Bab VI **Skenario dan Prediksi Ketahanan Pangan 2015-2025**

Tabel 6 Prediksi Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Pesimistis) 270

Tabel 7 Prediksi Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Pesimistis) 270

Tabel 8 Prediksi Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Optimistis) 281

Tabel 9 Prediksi Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Optimistis) 281

Tabel 10 Prediksi Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Transformatif) 287

Tabel 11 Prediksi Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Transformatif) 287

Bab VII **Perkuat Ketahanan Pangan Nasional**

Tak ada tabel

RINGKASAN EKSEKUTIF

"Ketersediaan pangan tidak mampu mengikuti pertambahan jumlah penduduk sebagai akibat terbatasnya kapasitas tanah untuk memproduksi pangan dan tidak terkendalinya pertumbuhan penduduk. Bahaya kelaparan menjadi respon alamiah dari krisis pangan tersebut."

~ Thomas Robert Malthus, Penulis ***An Essay on the Principle of Population*** **(1798)~**

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pendahuluan	**Indonesia dalam Ancaman Krisis Pangan** Bagian ini sebagai pembuka pemahaman yang berisi latar belakang, pendekatan dan metode, serta maksud dan tujuan berkenaan dengan krisis pangan yang mengancam Indonesia dan dunia dalam kurun waktu 2015-2025.
Lingkungan Strategis	**Mudah Bergejolak dan Penuh Ketidakpastian** Pada bagian ini dibahas mengenai dinamika lingkungan global, regional, dan nasional yang mempengaruhi kinerja ketahanan pangan nasional.
Kebijakan Pangan Nasional	**Banyak Tantangan dan Kendala** Pada bagian ini dibahas tentang landasan strategis kebijakan pangan dan kompleksitas kebijakan pangan pada era transisi pasca-Pemerintahan Orde Baru (Orba) atau masa Reformasi yang sedang mencari jati diri dan keseimbangannya, serta dinamika Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP).

Manajemen Kebijakan Pangan	**Rawan Praktik Tidak Sehat** Pada bagian ini dianalisa mengenai manajemen kebijakan pangan, khususnya pangan strategis (beras, jagung, kedelai, gula, daging sapi, minyak goreng dan tepung terigu) beserta substansi dan dimensinya masing-masing, serta indeks global ketahanan pangan dan manajemen pangan nasional.
Manajemen Ketahanan Pangan	**Tergantung Produk Impor** Bagian ini menguraikan tentang pilar-pilar ketahanan pangan, seperti penyediaan, aksesibilitas, stabilitas dan utilisasi pangan pokok dan strategis (beras, jagung, kedelai, gula, daging sapi, minyak goreng dan tepung terigu) yang semuanya tergantung pada produk impor.
Prediksi Ketahanan Pangan 2015-2025	**Pesimistis, Optimistis dan Transformatif** Pada bagian ini dianalisa mengenai skenario dan prediksi ketahanan pangan nasional untuk periode 10 tahun ke depan (2015-2025) dengan tiga skenarionya (pesimistis, optimistis dan transformatif) sebagai variabel utama prediksi.

Rekomendasi	**Perkuat Ketahanan Pangan Nasional** Bagian ini berisi tentang rekomendasi sebagai alternatif penawaran pemecahan permasalahan yang masih dapat didiskusikan.

Pendahuluan: "Indonesia dalam Ancaman Krisis Pangan"

Saat ini, Indonesia sedang berada dalam ancaman kerawanan pangan yang bisa berlanjut menjadi krisis pangan menyusul adanya penurunan produksi pangan pokok dan strategis, seperti beras, jagung, dan kedelai. Penurunan produksi itu seakan "membangunkan" kesadaran kita bahwa masih teramat banyak pekerjaan rumah (PR) yang harus dikerjakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan demi terwujudnya ketahanan pangan nasional. Banyak faktor, baik yang tidak menguntungkan maupun yang menguntungkan yang mempengaruhi perjalanan ketahanan pangan nasional 2015-2025. Bagaimana kinerja ketahanan pangan nasional bangsa Indonesia 2015-2025?

Lingkungan Strategis: "Mudah Bergejolak dan Penuh Ketidakpastian"

Ketahanan pangan Indonesia diprediksi akan mendapatkan tantangan yang cukup berat karena lingkungan strategis global, regional dan nasional mudah bergejolak dan penuh ketidakpastian. Beberapa faktor sebenarnya dapat diprediksi dengan mudah, tapi beberapa lainnya terdapat faktor yang cukup sulit diprediksi. Kemampuan merumuskan antisipasi dan membuat opsi strategi yang diperlukan

akan menjadi determinan utama dalam keberhasilan pencapaian ketahanan pangan di Indonesia.

Kebijakan Pangan Nasional: "Banyak Tantangan dan Kendala"

Dalam merespon lingkungan strategis global, regional dan nasional yang terus berubah, telah dibuat kebijakan pangan nasional. Keberhasilan pelaksanaannya dalam menjamin ketahanan pangan, menjaga kemandirian pangan, dan menciptakan kedaulatan pangan nasional, sangat bergantung pada kinerja pemerintah sebagai lembaga eksekutif, mulai dari tingkat pusat, provinsi hingga daerah. Keberanian pemerintah dalam membersihkan berbagai praktik tidak sehat adalah salah satu kunci keberhasilannya.

Manajemen Kebijakan Pangan: "Rawan Praktik Tidak Sehat"

Kebijakan pangan, khususnya tujuh pangan strategis (beras, jagung, kedelai, gula, daging sapi, minyak goreng, dan tepung terigu) telah diimplementasikan dalam manajemen kebijakan pangan. Manajemen kebijakan pangan yang baik dan benar ditentukan oleh faktor produksi, konsumsi dan distribusi, serta keterjangkauan, ketersediaan, kualitas dan keamanan pangan. Keberhasilan manajemen kebijakan pangan juga ditentukan oleh faktor bebas dari tindak tercela seperti korupsi dan lain-lain. Melihat manajemen negara lain yang berhasil atau gagal dapat dijadikan sebagai pembelajaran yang baik dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Manajemen Ketahanan Pangan: "Tergantung Produk Impor"

Pilar manajemen ketahanan pangan menyangkut penyediaan, aksesibilitas, stabilitas harga, dan utilisasi pangan. Penyediaan pangan dilihat dari perspektif pelaku ekonomi, terutama petani produsen, pedagang penyalur dan konsumen. Dari sisi penyediaan pangan, ternyata banyak mengandalkan impor. Sementara itu, pada dimensi aksesibilitas berfokus pada sisi konsumen pangan, yang sering menghadapi kendala serius dalam manajemen konsumsi pangan. Sedangkan dimensi stabilitas pangan dilihat dari sudut pandang makro kebijakan karena faktor stabilitas merupakan sebab dan sekaligus akibat dari persoalan lain dalam ekonomi pangan. Berikutnya, utilisasi pangan berkenaan dengan tingkat keamanan pangan yang tidak hanya dilihat sebagai persoalan individu dan rumah tangga, tapi juga persoalan manajemen kebijakan negara.

Skenario dan Prediksi Ketahanan Pangan 2015-2025: "Pesimistis, Optimistis dan Transformatif"

Berdasarkan faktor yang mendukung dan tidak mendukung, kemudian dilakukan skenario dan prediksi ketahanan pangan di Indonesia untuk periode 10 tahun ke depan (2015-2025). Prediksi ketahanan pangan 2015-2025 ditekankan pada pangan pokok dan strategis, yakni beras, jagung, kedelai, gula dan daging sapi. Variabel prediksi yang digunakan adalah skenario pesimistis, optimistis dan transformatif. Skenario pesimistis dimaksudkan sebagai peringatan karena faktor-faktor yang berpengaruh bergerak ke arah yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Sementara itu, skenario optimistis dimaksudkan sebagai acuan atau target besar

pencapaian tujuan ketahanan pangan karena sebagian besar faktor eksternal dan internal bergerak ke arah yang menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Sedangkan skenario transformatif adalah kondisi yang moderat karena faktor-faktor pendorong dan penghambat saling berinteraksi membentuk kinerja ketahanan pangan Indonesia. Skenario transformatif juga merujuk pada respons kebijakan yang memadai terhadap permasalahan yang terjadi di lapangan.

Saran dan Rekomendasi: ”Perkuat Ketahanan Pangan Nasional”

Ketahanan pangan di Indonesia (dan di negara mana pun di dunia) agar tumbuh dan berkembang memerlukan keputusan politik atau pemihakan dari negara. Karena itu, pimpinan pemerintahan harus dapat merumuskan suatu kebijakan transformasi struktural yang lebih baik, terutama langkah-langkah kebijakan yang mampu menyeimbangkan peningkatan kinerja ekonomi pangan, sasaran kesejahteraan petani dan masyarakat luas. Untuk itu, rekomendasi yang perlu dipertimbangkan guna meningkatkan ketahanan pangan nasional dalam memperkuat ketahanan nasional, antara lain, dengan memperbaiki politik pangan di dalam negeri untuk memperkuat posisi Indonesia dalam peta perdagangan pangan global dan regional. Kekuatan diplomasi yang paling tangguh adalah apabila ditopang oleh soliditas kebijakan ekonomi di dalam negeri dan dukungan penuh masyarakat untuk menunjukkan kewibawaan kebijakan pangan negara yang sebenarnya.

BAB I
PENDAHULUAN

INDONESIA DALAM ANCAMAN KRISIS PANGAN

"Pangan adalah urusan hidup dan matinya suatu bangsa."

~ Ir. Soekarno, Presiden Republik Indonesia ke-1 ~

photo © Zurijeta

PENDAHULUAN

INDONESIA DALAM ANCAMAN KRISIS PANGAN

Pada pertengahan 2014, Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan tentang penurunan produksi komoditas pangan penting dan strategis seperti padi, jagung dan kedelai. Pada 2014, produksi padi diperkirakan mencapai 69,9 juta ton Gabah Kering Giling (GKG), atau turun 2 persen dibandingkan dengan produksi padi pada 2013 yang tercatat 71,3 juta ton GKG. Produksi jagung juga diperkirakan turun sedikit menjadi 18,5 juta ton. Sedangkan produksi kedelai diprediksi naik sedikit menjadi 851 ribu ton meskipun masih sangat jauh dari pemenuhan swasembada kedelai pada 2015.

Sebagian kalangan sebenarnya tidak terlalu terkejut dengan angka ramalan produksi yang menurun tersebut karena seakan hanya mengkonfirmasi tentang dugaan penurunan suplai pangan selama ini. Logika ekonomi awam dan sederhana pun telah mengajarkan bahwa kenaikan harga pangan di pasar domestik adalah indikasi dari penurunan suplai pangan. Maksudnya, klaim pemerintah dan beberapa kalangan bahwa Indonesia telah mengalami surplus beras sampai 4-5 juta ton sejak 2010 ternyata sulit dibuktikan, apalagi volume impor beras terus terjadi dan diperkirakan mencapai 500 ribu ton pada 2014.

Pengumuman BPS tentang penurunan produksi pangan seakan menjadi "pencerahan" baru bahwa masih sangat banyak pekerjaan rumah (PR) yang harus dikerjakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan nasional. Sejak krisis pangan global 2008 dan sebelum pengumuman BPS tadi, kita seakan terlena sehingga tidak banyak muncul gagasan dan argumen apalagi peringatan dini (*early warning*) bahwa Indonesia sebenarnya sedang berada di ambang ancaman krisis pangan. Ini sikap yang bisa dipahami. Sebab, di samping kinerja produksi beras pada 2008 dan 2009 memang relatif tinggi dan mampu memenuhi kebutuhan konsumsi serta dapat meredam kenaikan harga di pasaran, masyarakat juga seakan tidak terlalu peduli terhadap langkah-langkah peningkatan produksi dan produktivitas pangan di lapangan. Demikian pula tidak banyak pihak yang berupaya secara serius untuk mengembangkan teknologi baru di bidang produksi pangan.

Pengumuman BPS tentang penurunan produksi pangan mengindikasikan, pada saat ini Indonesia sedang berada dalam

ancaman kerawanan pangan yang bisa berlanjut menjadi krisis pangan pada masa mendatang. Tanda-tanda akan terjadinya krisis pangan itu sendiri sebenarnya sudah terlihat sejak 2010. Hasil Sensus Penduduk 2010 mencatat jumlah penduduk Indonesia sebesar 237,6 juta jiwa yang selanjutnya dikoreksi oleh BPS menjadi 238,5 juta jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk (LPP) sekitar 1,5 persen per tahun. Laju pertumbuhan sebesar itu merupakan kenaikan yang cukup signifikan dari laju pertumbuhan penduduk satu dekade sebelumnya yang sebenarnya sudah mengalami tren penurunan hingga 1,45 persen per tahun. Berdasarkan hasil proyeksi Bappenas (2013), pada 2014 jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 252,2 juta jiwa dengan LPP 1,5 persen per tahun.

Lonjakan jumlah penduduk menyebabkan laju permintaan terhadap pangan di Indonesia cukup tinggi. Laju permintaan pangan di Indonesia saat ini diperkirakan mencapai 4,87 persen, yang dihitung dari LPP 1,5 persen, pertumbuhan pendapatan 6,5 persen dan elastisitas terhadap pangan 0,52 persen. Sementara laju pertumbuhan produktivitas pangan nasional masih rendah. Selama beberapa tahun terakhir, laju pertumbuhan produktivitas padi atau beras hanya di bawah 1 persen per tahun. Pertumbuhan poduktivitas kedelai juga terus menurun. Pada dekade 1990-an, produktivitas kedelai masih mencapai 1,7 ton per hektare, tapi sekarang hanya 1,4 ton per hektare. Sedangkan pertumbuhan produktivitas tebu atau gula tidak terpola, terkadang tinggi hingga 6,2 ton per hektare, tapi terkadang anjlok hingga di bawah 5,8 ton per hektare. Hanya jagung yang menunjukkan peningkatan produktivitas hampir dua kali lipat. Data pertumbuhan produktivitas pangan tersebut sekaligus memperlihatkan adanya inkonsistensi dalam pola dan sistem manajemen produksi pangan di Tanah Air.

Laju permintaan pangan akibat lonjakan jumlah penduduk yang tidak diimbangi oleh laju pertumbuhan produktivitas pangan nasional bisa berakibat pada kekhawatiran Thomas Robert Malthus (akhir abad ke-18) menjadi kenyataan di Indonesia pada masa mendatang. Kekhawatiran Malthus didasarkan pada hipotesis bahwa ketersediaan pangan tidak mampu mengikuti pertumbuhan jumlah penduduk sebagai akibat terbatasnya kapasitas tanah untuk memproduksi pangan dan tidak terkendalinya laju pertumbuhan penduduk. Akibatnya, bahaya kelaparan dan kematian bisa menjadi respon alamiah dari kelangkaan sumber pangan tersebut.

> Tanda-tanda akan terjadinya krisis pangan itu sendiri sebenarnya sudah terlihat sejak 2010. Hasil Sensus Penduduk 2010 mencatat jumlah penduduk Indonesia sebesar 237,6 juta jiwa yang selanjutnya dikoreksi oleh BPS menjadi 238,5 juta jiwa.

Tanda-tanda krisis pangan juga dapat dilihat dari harga pangan pokok yang terus meningkat. Dari 2010 hingga 2014, harga eceran beras di dalam negeri misalnya, perlahan tapi pasti telah melonjak secara signifikan. Harga beras di pasar domestik saat ini telah mencapai lebih dari Rp8.000 per kilogram. Harga pangan yang tinggi khususnya beras sebagai makanan pokok bangsa Indonesia menyebabkan masyarakat terimpit beban hidup yang sangat berat karena daya beli yang tertekan hingga titik terendah. Rendahnya daya beli mengakibatkan masyarakat menjadi semakin miskin. Untuk menghadapi kesulitan ekonomi yang masif akibat kenaikan harga pangan itu, masyarakat menyiasati dengan mengurangi kuantitas dan kualitas makanan sehingga mengakibatkan kelaparan

serta kekurangan gizi, bahkan meninggal dunia karena kelaparan atau kekurangan gizi.

Krisis pangan juga bisa berimbas pada gejolak sosial dan politik yang mengancam ketahanan dan keamanan nasional (*national security*) sebagaimana terjadi pada saat krisis pangan global 2008 dan yang pernah melanda berbagai negeri di belahan muka bumi ini. Krisis pangan telah berimbas ke konflik horizontal (konflik antarmasyarakat) dan konflik vertikal (konflik antara masyarakat dan pemerintah). Akibat krisis pangan 2008 telah terjadi konflik horizontal di negara Afrika Barat, tepatnya di Kamerun dan Burkina Faso yang menelan banyak korban. Peristiwa serupa juga terjadi di negara-negara yang telah menunjukkan tanda-tanda krisis pangan, seperti Mesir, Pantai Gading, dan Madagaskar.

Sebelumnya pada 2007 telah terjadi konflik vertikal berupa demonstrasi besar-besaran yang diwarnai dengan tindak kekerasan dan perilaku anarkis, yang berakhir dengan pemakzulan (*impeachment*) Perdana Menteri Haiti karena selama kepemimpinannya dianggap gagal dalam mengatasi masalah krisis pangan. Pada saat krisis pangan global 2008, di Tanah Air sempat pula terjadi unjuk rasa namun tidak semasif yang telah terjadi di berbagai negara di belahan bumi yang lain.

Para pendiri bangsa-negara (*founding fathers*) Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pembangunan pertanian tanaman pangan untuk menjawab tantangan ke depan, termasuk mencegah terjadinya krisis pangan. Ketika meletakkan batu pertama pembangunan kampus Institut Pertanian Bogor (IPB) di

Baranangsiang pada 1952, Presiden Soekarno mengatakan, pangan adalah urusan hidup dan mati suatu bangsa. Ungkapan Bung Karno itu sekaligus berfungsi sebagai fondasi semangat kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan Indonesia.

Fondasi semangat itu kemudian diteruskan oleh Presiden Soeharto, Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Presiden Megawati Soekarnoputri, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Presiden Joko Widodo (Jokowi). Melalui kebijakan pangan nasional, manajemen kebijakan pangan nasional, dan manajemen ketahanan pangan nasional, semua presiden telah meletakkan landasan dasar, strategi, rencana aksi serta telah berupaya dan bekerja keras untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Namun, untuk mewujudkan itu tidak semudah membalikkan telapak tangan karena banyak faktor eksternal dan internal yang mempengaruhinya, baik yang menguntungkan maupun yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Dari lingkungan strategis global dan regional, faktor yang tidak menguntungkan itu berkaitan dengan jumlah penduduk dunia yang terus meningkat. Hanya dalam kurun waktu sekitar 60 tahun, jumlah penduduk dunia naik secara cepat dari 2,5 miliar jiwa pada 1950 menjadi 7 miliar jiwa pada 2011, dan akan menjadi 8 miliar jiwa pada 2025.

Faktor yang tidak menguntungkan lainnya adalah perubahan iklim global (*global climate change*) berupa pemanasan global (*global warming*) yang berdampak pada terjadinya berbagai bencana alam serta kekeringan lahan pertanian di berbagai belahan bumi sehingga

menyebabkan gagal panen dan lahan-lahan gersang yang tidak lagi bisa ditanami oleh tanaman pangan. Kondisi ini semakin bertambah parah akibat faktor beralihnya fungsi lahan pertanian produktif untuk berbagai pembangunan non-pertanian pangan. Maraknya praktik spekulan yang mengalihkan aktivitasnya dari pasar uang ke pasar komoditas yang dianggap lebih menguntungkan memperunyam kondisi tersebut.

Penawaran pasar (*market demand*) terhadap komoditas pangan untuk keperluan bahan bakar nabati (BBN) atau bahan bakar biologi (*biofuel*) sebagai pengganti minyak dan gas (migas) adalah faktor lainnya yang juga tidak menguntungkan. Sekarang ini, muncul paradigma pangan dan energi (*food and fuel*). Sejumlah negara khususnya negara-negara produsen dan pengekspor utama hasil komoditas pangan telah, sedang dan akan mengalihkan sebagian hasil pangan mereka untuk bahan baku pembuatan energi alternatif atau *biofuel*. Produsen utama beras dunia, seperti China, Amerika Serikat (AS), Brasil dan Thailand secara besar-besaran bahkan telah memanfaatkan dan mengembangkan *biofuel*.

Sejumlah faktor itulah yang selama ini membuat geliat dan gejolak harga pangan di pasar dunia terus meningkat. Kondisi pasar pangan yang mendunia sekarang ini membuat pasar pangan Indonesia semakin terintegrasi dengan pasar global dan regional. Geliat dan gejolak perdagangan komoditas pangan global dan regional langsung mengimbas ke pasar domestik. Melonjaknya harga beras pada 2014 dan gula saat musim giling tebu pada 2010 dapat dijadikan contoh untuk menjelaskan tesis ini. Harga beras dan gula di pasar domestik

melonjak karena dipengaruhi oleh situasi pasar global. Lonjakan harga beras dan gula di pasar internasional, antara lain, dipicu oleh defisit kebutuhan beras dan gula dunia. Melihat komoditas pangan dunia juga banyak digunakan sebagai bahan baku energi, maka untuk memperoleh komoditas pertanian pangan dunia melalui impor tentu akan semakin sulit karena banyak negara akan menahan dan memakainya untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri.

Sementara itu, faktor yang menguntungkan adalah bahwa dunia saat ini lebih siap menghadapi krisis pangan dibandingkan dengan lima tahun yang lalu karena Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah membentuk Unit Kerja Tingkat Tinggi untuk Keamanan Pangan Dunia (*United Nation High-Level Task Force on Global Food Security*). Sedangkan negara-negara maju yang tergabung dalam *Group of Twenty* (G-20) telah membentuk *Agriculture Markets Information System* (AMIS) guna meningkatkan transparansi di pasar pangan global. Negara-negara G-20 juga memiliki forum tanggap darurat terkait AMIS untuk mengatasi kekacauan pasar pangan yang melibatkan produsen dan pedagang pangan besar dunia. Karena PBB, negara maju dan pedagang besar telah menjamin stabilitas pangan dunia, seharusnya ketersedian dan pasokan pangan tidak perlu dikhawatirkan ke depan.

Dari lingkungan strategis nasional, faktor yang tidak menguntungkan adalah konversi lahan pertanian yang terkait dengan tata ruang dan tata bangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Angka konversi lahan sawah untuk kepentingan pembangunan non-pertanian selama ini relatif sangat besar, yakni mencapai rata-rata

100 ribu hektare per tahun, sementara sawah baru yang bisa dicetak tidak lebih dari 50 ribu hektare per tahun.

Faktor yang tidak menguntungkan lainnya adalah sebagian infrastruktur pertanian tanaman pangan yang ada sekarang ini mengalami kerusakan parah dan sedang. Karena infrastruktur rusak, produksi pangan dan produktivitas tanaman pangan menjadi turun. Pemerintah Pusat dan Pemda sepertinya belum bergerak untuk mengalokasikan anggaran dan sumber daya manusia (SDM) guna membangun dan memelihara infrastruktur yang sangat vital untuk produksi pangan tersebut.

Maraknya berbagai praktik perburuan rente, kartel, bahkan mafia dalam manajemen tata niaga pangan juga merupakan sejumlah faktor yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional. Seperti disinggung sebelumnya, harga eceran beras di pasar domestik saat ini tercatat lebih dari Rp8.000 per kilogram, sementara harga beras Thailand kualitas 5 persen patah tercatat Rp4.000 per kilogram FoB (*Food on Board*). Disparitas harga beras yang sangat tinggi itulah yang menjadikan impor beras menjadi salah satu aktivitas ekonomi yang sangat menguntungkan. Dengan disparitas harga yang tinggi, pelaku impor beras Thailand memetik keuntungan kotor dua kali lipat (Rp8.000-Rp4.000).

Disparitas harga beras yang tinggi itulah selama ini yang menjadi ajang perburuan rente bagi pelaku ekonomi dan politik, terutama mereka yang memiliki akses dalam mempengaruhi kebijakan pangan Indonesia. Kasus kisruhnya beras impor kualitas medium dan premium pada 2013 adalah salah satu contoh perburuan rente ekonomi pangan yang melingkupi manajemen tata niaga beras impor.

Pada 2013, produksi padi mencapai 71,3 juta ton GKG atau sekitar 40,5 juta ton beras dengan angka konversi 0,57. Sementara itu, angka konsumsi beras adalah 113,5 kilogram per kapita per tahun, atau total konsumsi beras untuk 245 juta jiwa penduduk mencapai 28 juta ton. Indonesia seharusnya surplus beras lebih dari 10 juta ton sehingga tidak perlu impor. Namun fakta yang terjadi di lapangan memperlihatkan, Indonesia masih melakukan impor beras sebanyak 472 ribu ton. Karena keuntungan sangat menggiurkan, maka ada semacam daya upaya untuk "melanggengkan" pangan impor daripada melakukan upaya-upaya peningkatan produksi dan produktivitas pangan.

> Disparitas harga beras yang tinggi itulah selama ini yang menjadi ajang perburuan rente bagi pelaku ekonomi dan politik, terutama mereka yang memiliki akses dalam mempengaruhi kebijakan pangan Indonesia.

Fenomena praktik kartel pangan atau mafia pangan juga ditengarai sudah ada sejak lama, dengan struktur pasar dan tingkah laku yang beragam. Disebut sebagai fenomena karena praktik mafia pangan ini sulit diketahui pelakunya. Ibarat orang buang angin, orangnya tidak diketahui, namun bau angin tidak sedapnya tercium di mana-mana. Sebagian besar dari mereka diduga sudah bersifat struktural, turun-temurun dan terafiliasi dengan raksasa bisnis global yang melihat Indonesia sebagai pasar besar yang sangat menggiurkan.

Harga komoditas pangan termasuk komoditas pangan pokok dan strategis selama ini telah diserahkan sepenuhnya kepada kekuatan penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) di pasar bebas. Selama

pasar berjalan secara *fair* dan sehat, tentu hal itu sangat baik. Nyatanya, *supply* pangan di pasaran telah "dikuasai" oleh jaringan kartel pangan atau mafia pangan, yang bukan saja menguasai kelompok pedagang pembeli pangan petani di dalam negeri, melainkan juga menguasai jalur perdagangan ekspor-impor dari dan ke Indonesia. Akibatnya, harga pangan di pasar menjadi terus meningkat.

Sementara itu, faktor yang menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional adalah komitmen yang kuat dari pemerintah dan semua pihak untuk mewujudkan ketahanan pangan di tingkat wilayah dan nasional. Melalui Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP), pemerintah telah membuat panduan umum secara berkala setiap lima tahun yang disusun oleh Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian (Kementan). KUKP memuat 15 langkah penting, mulai dari menjamin ketersediaan pangan; menata pertanahan dan tata ruang wilayah; melakukan antisipasi, adaptasi dan mitigasi risiko perubahan iklim; menjamin cadangan pangan pemerintah dan masyarakat; meningkatkan aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan; menjaga stabilitas harga pangan; hingga meningkatkan keamanan dan mutu pangan.

Skenario dan prediksi ketahanan pangan nasional selama 10 tahun ke depan (periode 2015-2025) tentu tidak dapat dilepaskan dari faktor-faktor yang mempengaruhi perjalanan ketahanan pangan Indonesia selama ini. Baik faktor yang menguntungkan maupun yang tidak menguntungkan diperkirakan akan tetap mengiringi perjalanan ketahanan pangan dalam periode tersebut. Berdasarkan data dan fakta yang ada selama ini, terdapat tiga variabel skenario

dan prediksi ketahanan pangan nasional 2015-2025, yakni pesimistis, optimistis dan transformatif.

Skenario pesimistis dimaksudkan sebagai peringatan karena faktor-faktor yang berpengaruh bergerak ke arah yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Sementara itu, skenario optimistis dimaksudkan sebagai acuan atau target besar pencapaian tujuan ketahanan pangan karena sebagian besar faktor eksternal dan internal bergerak ke arah yang menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Sedangkan skenario transformatif adalah kondisi yang moderat karena faktor-faktor pendorong dan penghambat saling berinteraksi membentuk kinerja ketahanan pangan Indonesia. Skenario transformatif juga merujuk pada respons kebijakan yang memadai terhadap permasalahan yang terjadi di lapangan.

Pendekatan dan Metode

Pendekatan dan metode yang digunakan dalam membuat skenario dan prediksi ketahanan pangan Indonesia selama periode 2015-2025 tidak terlalu rumit. Pendekatan dan metode yang digunakan di sini dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

a. Data dan Fakta

Pendekatan dan metode penulisan buku ini didasarkan pada data kuantitatif dan kualitatif yang valid berikut fakta-faktanya. Berikut adalah data-data dan fakta-fakta yang digunakan:

Pertama, data dasar produksi pangan pokok yang diperoleh dari BPS dan dipublikasikan setiap tahun atau bahkan setahun 2-3 kali

yang terus menerus dimutakhirkan. Produksi tanaman pangan pokok dan strategis seperti beras, jagung, dan kedelai selalu ditampilkan secara terang-benderang, walaupun tidak menutup kemungkinan terdapat kelemahan dan inkonsistensi yang perlu segera diperbaiki. Produksi gula diperoleh dari Asosiasi Gula Indonesia (AGI) yang diolah oleh Kementan dan Kementerian Perdagangan (Kemendag). Produksi daging diperoleh dari Kementan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. Hasil Pendataan Sapi Potong Perah dan Kerbau (SPPK) atau yang lebih dikenal dengan Sensus Sapi 2011 dijadikan acuan untuk melakukan estimasi jumlah sapi di masyarakat.

Kedua, data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang secara berkala melakukan estimasi konsumsi pangan langsung dari tingkat konsumsi rumah tangga yang akan diubah menjadi konsumsi pangan per kapita per tahun. Data konsumsi langsung rumah tangga tersebut kemudian digabung dengan estimasi konsumsi komoditas pangan oleh industri dan kebutuhan untuk benih dan kegunaan lain. Jumlah penduduk dalam hal ini menjadi penting dalam membuat proyeksi konsumsi pangan. Karena itu, publikasi terbaru *Proyeksi Penduduk 2010-2035* pada Oktober 2013 dari BPS yang bekerja sama dengan Bappenas dan *United Nations Population Fund* (UNFPA) dijadikan acuan dalam penyusunan skenario konsumsi pangan pokok dan strategis.

Ketiga, pertimbangan untuk memasukkan beberapa faktor lingkungan eksternal strategis global, regional dan nasional.

Pergerakan dari faktor lingkungan strategis dan determinan ketahanan pangan akan menjadi pertimbangan dalam membuat analisis dan menyusun skenario dan prediksi untuk 10 tahun ke depan (2015-2025).

b. Kerangka Pemikiran

Pendekatan dan metode penulisan buku ini juga dilandasi oleh teori sebagai kerangka pemikiran. Kerangka pemikiran buku ini adalah ketahanan pangan (*food security*) dengan penekanan utama pada komoditas pangan pokok dan strategis yang selama ini menjadi fokus pemerintah, yakni beras, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi. Ketahanan pangan nasional secara umum dapat diartikan sebagai pencapaian peningkatan ketersediaan pangan dalam ruang lingkup nasional. Sasaran utamanya adalah komoditas pertanian tanaman pangan pokok, seperti padi atau beras, jagung, kedelai, tebu atau gula dan daging sapi.

Dari perspektif sejarah, istilah ketahanan pangan mulai mengemuka saat terjadinya krisis pangan dan kelaparan yang menimpa dunia pada 1971. Sebagai kebijakan pangan dunia, istilah ketahanan pangan pertama kali digunakan oleh PBB untuk membebaskan dunia, terutama negara–negara sedang berkembang dari krisis produksi dan suplai makanan pokok pada 1971.

Fokus ketahanan pangan pada masa itu, sesuai dengan definisi PBB adalah menitik beratkan pada pemenuhan kebutuhan pokok dan membebaskan dunia dari krisis pangan. Definisi

> Kehadiran buku ini dimaksudkan untuk memberikan peringatan dini *(early warning)* bagi siapa saja yang berkepentingan terutama Pemerintah tentang faktor-faktor yang menguntungkan dan yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional.

tersebut kemudian disempurnakan pada *International Conference of Nutrition* pada 1992 yang disepakati oleh pimpinan negara anggota PBB, yakni tersedianya pangan yang memenuhi kebutuhan setiap orang, baik dalam jumlah maupun mutu pada setiap saat untuk hidup sehat, aktif dan produktif.

Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*, WHO) ada tiga pilar ketahanan pangan, yakni ketersediaan pangan, aksesibilitas pangan, dan utilitas pangan. Ketersediaan pangan menyangkut kemampuan individu memiliki sejumlah pangan yang cukup untuk kebutuhan dasarnya. Sementara itu, aksesibilitas pangan berkaitan dengan cara seseorang mendapatkan bahan pangan. Sedangkan utilitas pangan adalah kemampuan dalam memanfaatkan bahan pangan berkualitas.

Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (*Food and Agriculture Organization*, FAO) menyempurnakan dengan menambahkan pilar keempat ketahanan pangan, yaitu stabilitas pangan. Stabilitas pangan mengacu kepada kemampuan suatu individu dalam mendapatkan bahan pangan secara berkelanjutan. Pada 1997, FAO mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan dan kemampuan seseorang untuk mengaksesnya. Sebuah rumah tangga dikatakan memiliki ketahanan pangan yang cukup

apabila para penghuninya tidak berada dalam kondisi kelaparan atau dihantui oleh ancaman kelaparan.

Menurut Undang-Undang No.8/2012 tentang Pangan, ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan individu, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Berdasarkan UU No.8/2012 tersebut, Indonesia menerapkan empat pilar manajemen ketahanan pangan seperti dianut WHO dan FAO.

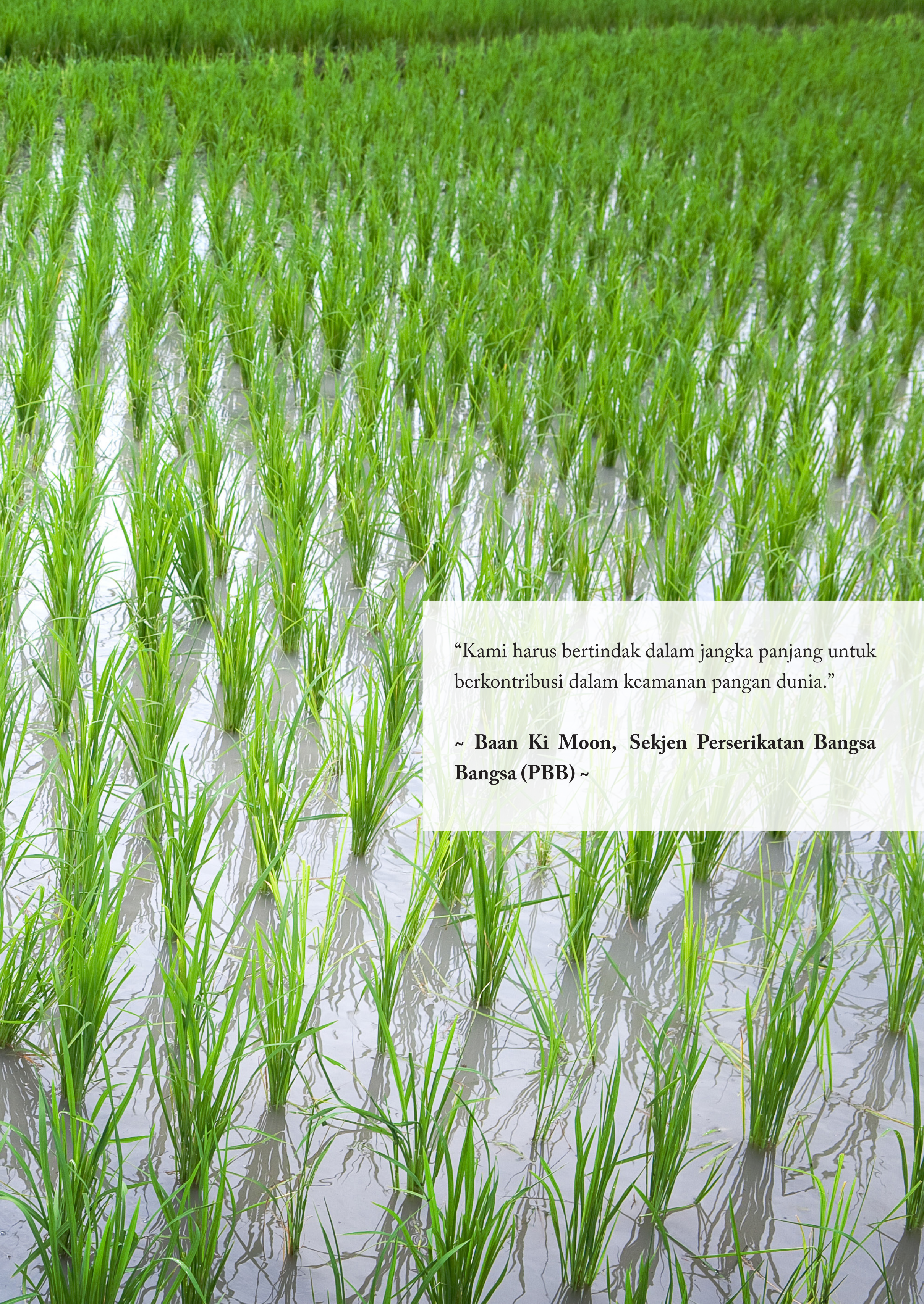
Maksud dan Tujuan

Buku ini secara komprehensif membahas prediksi ketahanan pangan nasional 2015-2025 beserta faktor-faktor yang mempengaruhi, serta dampak ancamannya terhadap ketahanan dan keamanan nasional. Kehadiran buku ini dimaksudkan untuk memberikan peringatan dini *(early warning)* bagi siapa saja yang berkepentingan terutama Pemerintah tentang faktor-faktor yang menguntungkan dan yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional. Dengan demikian, sejak awal dapat diketahui, dipahami dan dimengerti faktor-faktor tersebut sehingga kewaspadaan, antisipasi bahkan tindakan nyata dapat segera dilakukan sebelum krisis pangan benar-benar terjadi yang bisa berdampak pada ancaman bagi ketahanan dan keamanan nasional.

Buku adalah "perpustakaan hidup" yang mudah-mudahan tidak akan pernah "mati" meskipun penulisnya sudah lama tiada. Kiranya Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang senantiasa memberikan berkah, rahmat dan karunia-Nya atas niat tulus dan upaya ikhlas penulisan buku ini, yang sejak awal memang dilakukan dengan motivasi *selflessness serving to God and country*. Turut serta mewujudkan ketahanan pangan Indonesia yang kuat, kokoh dan berkesinambungan sehingga terbangun pula ketahanan dan keamanan nasional yang kuat, kokoh dan berkesinambungan.*

BAB II
LINGKUNGAN STRATEGIS

MUDAH BERGEJOLAK DAN PENUH KETIDAKPASTIAN



"Kami harus bertindak dalam jangka panjang untuk berkontribusi dalam keamanan pangan dunia."

~ Baan Ki Moon, Sekjen Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) ~

LINGKUNGAN STRATEGIS

MUDAH BERGEJOLAK DAN PENUH KETIDAKPASTIAN

Ketahanan pangan Indonesia ke depan akan menghadapi tantangan yang cukup berat menyusul kondisi lingkungan strategis global, regional dan nasional yang semakin tidak menentu. Beberapa faktor sebenarnya sudah dapat diprediksi dengan mudah, tapi beberapa lainnya cukup sulit untuk diprediksi. Di tingkat global, eskalasi harga-harga pangan strategis, perdagangan pangan dunia, perubahan iklim dan dan lain-lain, semakin nyata mempengaruhi kinerja produksi dan ketersediaan pangan di dalam negeri. Tantangan ketahanan pangan akan menjadi semakin berat setelah perkembangan ekonomi pangan di tingkat global bergerak ke arah yang mudah bergejolak dan penuh ketidakpastian.

Struktur perdagangan komoditas pangan pokok, terutama beras, semakin sulit diandalkan setelah negara-negara produsen beras lebih banyak terfokus untuk mengatasi persoalan-persoalan di dalam negerinya sendiri. Mereka tidak jarang melakukan kejutan-kejutan perdagangan (*trade shock*), seperti restriksi ekspor dan proteksi berlebihan. Sementara itu di dalam negeri, dampak perubahan iklim telah mulai terlihat nyata pada penurunan produksi pangan strategis pada 2014, yakni sekitar 2 persen per tahun, yang cukup jauh dari target pertumbuhan 3,3 persen per tahun sebagaimana dicanangkan Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II, pimpinan Presiden SBY.

Dinamika dan perubahan lingkungan global, regional dan nasional yang mempengaruhi kinerja ketahanan pangan di dalam negeri di atas secara lebih mendalam dibahas pada Bab II ini. Tantangan ketahanan pangan nasional ke depan tentu lebih rumit dan kompleks. Semua faktor, baik yang menguntungkan maupun yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional dari lingkungan strategis global, regional dan nasional tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

Lingkungan Global

Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) dan Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan *(Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD) secara berkala mengeluarkan Proyeksi Pertanian Global. Secara formal, publikasi dua badan besar dunia itu, mengambil rentang waktu 10 tahun ke depan hingga 2021. Proyeksi Pertanian Global ini sebenarnya merupakan proyeksi rutin tahunan yang semakin banyak dijadikan referensi

> Namun, proyeksi OECD-FAO meramalkan perlambatan laju pertumbuhan produksi pertanian global 1,7 persen per tahun pada dekade mendatang. Laju pertumbuhan ini masih lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk karena pertumbuhan produksi per kapita masih 0,7 persen per tahun.

oleh para analis ekonomi dan perumus kebijakan di banyak negara. Semakin lama kualitas publikasi OECD-FAO tentang Proyeksi Pertanian Global itu semakin baik dan cukup akurat, mengingat kepedulian para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang semakin tinggi. Dengan semakin lengkap dan konsistennya basis data yang digunakan, tingkat akurasi proyeksinya juga semakin tinggi, tentu dalam rentang asumsi yang digunakan. Analisis yang ditampilkan pada *Agricultural Outlook* 2012-2021 kali ini cukup lengkap dan secara lugas menampilkan data dan fakta, kecenderungan, serta proyeksi pada satu dekade mendatang.

Agricultural Outlook 2012-2021 terdiri dari sembilan bab sepanjang 278 halaman. Struktur penyajiannya cukup rapi dan sistematis. Diawali dengan Bab Pendahuluan yang menjelaskan secara umum mengenai produksi pangan dan pertanian yang sudah mulai pulih, walau masih terdapat beberapa risiko dan ketidakpastian. Selanjutnya, Bab 2 secara khusus menyoroti upaya peningkatan produktivitas pertanian secara berkelanjutan, terutama karena kondisi lahan dan air yang telah semakin kritis. Ini tantangan besar bagi petani dan para perumus kebijakan untuk secara cerdas dan bijaksana mampu

memanfaatkan setiap jengkal faktor produksi dan kesempatan peningkatan produktivitas pertanian pangan.

Kemudian, Bab 3 membahas tentang kondisi, tren dan prospek bahan bakar nabati (*biofuel*) sebagai terobosan baru dalam tradisi proyeksi pertanian OECD-FAO selama ini. Lalu, Bab 4 sampai Bab 9 sebenarnya cukup khas karena secara konsisten menjelaskan tentang kondisi pasar, tren dan prospek pangan biji-bijian, tanaman minyak, gula, perikanan dan hasil peternakan. Perbedaan paling mencolok dalam proyeksi OECD-FAO tahun ini dengan proyeksi-proyeksi sebelumnya adalah cakupan dan kualitas analisisnya yang lebih lengkap. Publikasi sebelumnya lebih banyak menampilkan data dan statistik, tidak banyak analisis yang memprakirakan kecenderungannya sekian tahun ke depan.

Beberapa hal penting yang dapat dicatat pada proyeksi OECD-FAO 2012-2021 adalah bahwa sektor pertanian global cukup responsif terhadap kenaikan harga pada 2008. Meski begitu, sektor pertanian masih perlu hati-hati terhadap anjloknya kembali harga-harga pangan di tingkat global mengingat karakter permintaan terhadap pangan dan produk pertanian umumnya yang bersifat inelastis. Produksi pertanian global memang meningkat 2,6 persen pada sepuluh tahun terakhir, terutama didorong oleh kenaikan produksi di Brasil, China, India dan Rusia. Namun, proyeksi OECD-FAO meramalkan perlambatan laju pertumbuhan produksi pertanian global 1,7 persen per tahun pada dekade mendatang. Laju pertumbuhan ini masih lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk karena pertumbuhan produksi per kapita masih 0,7 persen per tahun. Hal yang dapat diperkirakan sebelumnya adalah bahwa respons

penawaran (*supply response*) relatif tinggi karena pergerakan harga masih lebih tinggi di negara-negara maju dibandingkan dengan di negara-negara berkembang. Produksi pertanian di negara-negara berkembang juga tumbuh cukup tinggi, mencapai 1,9 persen per tahun.

Investasi baru dan pembukaan lahan di negara-negara berkembang pasca-Krisis Pangan 2008 sebenarnya cukup besar, yang merupakan salah satu determinan peningkatan produksi pertanian di banyak negara. Bahkan, untuk beberapa komoditas seperti daging (sapi, ayam, dan babi), produk peternakan (mentega, keju dan susu bubuk), minyak tumbuhan, dan gula, pertumbuhan produksinya jauh melebihi pertumbuhan produksi di negara-negara maju. Hanya beberapa porsi produk saja, seperti susu bubuk, minyak ikan, dan bahan bakar nabati yang masih dikuasai negara-negara maju sampai satu dekade mendatang. Publikasi OECD-FAO tidak merinci struktur kepemilikan modal dari investasi baru dan pembukaan lahan di negara-negara berkembang yang sangat mungkin didominasi oleh pemodal dari negara-negara maju juga.

Peningkatan produktivitas pertanian secara berkelanjutan, khususnya produk pangan, menjadi fokus perhatian yang besar dari proyeksi pertanian terbaru. Fenomena perubahan iklim yang demikian masif, ketersediaan air yang semakin kritis, degradasi hutan dan lingkungan hidup, kualitas sumber daya yang semakin buruk dan tingkat kesuburan lahan yang menurun drastis adalah beberapa determinan yang amat menentukan keberlanjutan peningkatan produktivitas pertanian. Bahkan, sektor pertanian sendiri telah dianggap sebagai salah satu kontributor yang signifikan (sekitar 14 persen) dari emisi

gas rumah kaca ke atmosfer, sehingga strategi keberlanjutan ekosistem menjadi hampir mutlak untuk diterapkan pada beberapa dekade mendatang. Tantangan besar bagi banyak negara adalah bagaimana mencapai tujuan peningkatan produktivitas pertanian dan perbaikan keberlanjutan pertanian serta pembenahan pemerataan akses dan pendapatan secara sekaligus.

Beberapa negara telah mulai berinisiatif mendorong teknik budidaya yang lebih baik, menggerakkan visi komersial, memperbaiki lingkungan kebijakan, dan memperkuat sistem inovasi pertanian melalui penelitian, pendidikan dan penyuluhan yang lebih efektif. Skema rantai nilai pangan-pertanian juga telah mulai disadari oleh pelaku usaha swasta. Mereka amat peduli pada perbaikan governansi rantai nilai komoditas strategis, dan adopsi sistem inovasi baru pada beberapa komoditas strategis. Inisiatif strategis kemitraan pemerintah-swasta-masyarakat menjadi sangat dibutuhkan, terutama dalam mendorong terciptanya inovasi, penelitian, pengembangan dan penyuluhan atau pendampingan petani di lapangan. Tugas-tugas berat inilah yang akan dihadapi pemerintah di negara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam satu dekade mendatang. Keberhasilan tugas berat ini pasti akan mewarnai perjalanan dan kinerja pembangunan pertanian global saat ini dan pada masa mendatang.

Buku *Agricultural Outlook* 2012-2021 juga membahas secara khusus tentang *biofuel*. Perdagangan produk-produk bioenergi akan meningkat pada sepuluh tahun mendatang. Harga etanol, misalnya, terus meningkat sejak 2011, bahkan melebihi harga pada saat Krisis Pangan Global 2008, atau ketika harga minyak bumi dunia juga

> Belum lagi cerita memilukan dari semakin hancurnya ekonomi teh Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir karena laju konversi kebun teh mencapai 2,7 persen per tahun dan laju penurunan produksi teh sekitar 2 persen per tahun. Harga rata-rata teh dunia pun anjlok dari US$2,92 per kilogram pada 2011 menjadi US$2,28 per kilogram pada 2012.

melonjak drastis. Faktor stagnansi produksi etanol di Amerika Serikat dan penurunan produksi gula di Brasil menjadi determinan melonjaknya harga etanol. Harga jagung dan gula dunia tentu sebagai bahan bakunya. Hal yang menarik lainnya adalah bahwa harga biodiesel juga meningkat sejak 2011, walaupun produksi bahan baku biodiesel ini tidak menurun. Empat produsen utama biodiesel: Uni Eropa (dari minyak kanola), AS, Argentina dan Brasil (dari minyak kedelai) tetap berperan penting pada peningkatan produksi bahan baku biodiesel ini. Indonesia dan Malaysia sebagai produsen minyak sawit terbesar (yang dapat digunakan juga sebagai bahan baku biodiesel) ternyata tidak menikmati peningkatan harga biodiesel. Harga minyak sawit mentah (*Crude Palm Oil*, CPO) justru cenderung menurun hingga di bawah US$800 per ton pada akhir 2012, sehingga menurunkan tingkat keuntungan petani kelapa sawit, terutama dengan skala usaha kecil-menengah di Indonesia dan Malaysia.

Publikasi OECD-FAO tidak terlalu rinci tentang keadaaan pangan negara-negara anggotanya. Interpretasi dari sekian kecenderungan kenaikan harga dan proyeksi produksi beberapa kelompok komoditas pangan strategis masih dapat dilakukan. Harga pangan basis

perkebunan sedang menurun pada 2012. Kelompok pangan biji-bijian, seperti beras, jagung, kedelai dan gandum justru mengalami peningkatan, meskipun tidak sedrastis pada 2008. Tingginya harga pangan biji-bijian dipicu terutama oleh kekeringan hebat pada 2012 di AS, Rusia, dan Turki sebagai produsen jagung, kedelai dan gandum dunia. Sementara itu, harga kelompok daging sapi, daging ayam, pakan ternak dan udang cenderung naik karena tingkah laku para produsen yang sering sulit diduga. Negara yang terbiasa menggantungkan pada pangan impor tentu akan menanggung konsekuensi ekonomi yang berat.

Harga-harga kelompok pangan bahan minuman (*beverage crops*) tidak stabil, dan cenderung mengalami penurunan dalam dua tahun terakhir. Harga kopi Arabika anjlok dari US$5,97 per kilogram pada 2011 menjadi US$4,18 per kilogram pada 2012. Harga kopi Robusta juga anjlok dari US$2,40 per kilogram pada 2011 menjadi US$2,28 per kilogram pada 2012. Anjloknya komoditas andalan rakyat perkebunan ini akan sangat memukul basis perekonomian pedesaan. Belum lagi cerita memilukan dari semakin hancurnya ekonomi teh Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir karena laju konversi kebun teh mencapai 2,7 persen per tahun dan laju penurunan produksi teh sekitar 2 persen per tahun. Harga rata-rata teh dunia pun anjlok dari US$2,92 per kilogram pada 2011 menjadi US$2,28 per kilogram pada 2012.

Lingkungan Regional

Lingkungan strategis regional terlihat berubah lebih cepat dan lebih dinamis dibandingkan dengan lingkungan global. Reaksi protektif

juga lebih banyak dilakukan oleh produsen pangan di tingkat regional Asia Timur dan Asia Tenggara. Produsen utama beras dunia seperti China, Thailand, Vietnam, India, dan Indonesia lebih mengutamakan konsumsi di dalam negeri daripada harus mengekspor ke pasar global.

Tentu tidak secara kebetulan apabila negara-negara produsen beras ini juga sekaligus sebagai konsumen besar beras dunia. Berbeda halnya dengan AS yang memang bukan konsumen besar beras. Produksi beras di negara bagian California, Hawaii, Louisiana, dan lain-lain, memang lebih diutamakan untuk ekspor, sehingga dalam beberapa tahun terakhir, AS telah menjadi negara eksportir beras nomor 3 atau 4 terbesar dunia, bergantian dengan India. Apakah fenomena baru perdagangan dunia ini akan menjadi insentif bagi AS untuk meningkatkan penguasaan dan perluasan pangsa pasar beras ke Asia? Fakta empiris kelak yang akan menjawabnya.

Dari beberapa penjelasan di atas jelaslah bahwa perubahan pola dan struktur perdagangan komoditas pangan global dan regional tidak dapat dilepaskan dari tiga faktor penting sebagai berikut: (1) Fenomena perubahan iklim yang mengacaukan ramalan produksi pangan strategis; (2) Peningkatan permintaan komoditas pangan karena konversi terhadap *biofuel*, dan (3) Aksi para investor (spekulan) global karena kondisi pasar keuangan yang tidak menentu. Penjelasan secara mendalam dari faktor di atas diuraikan sebagai berikut:

Pertama, perubahan iklim telah menimbulkan periode musim hujan dan musim kemarau yang semakin kacau, sehingga pola tanam dan estimasi produksi pertanian serta persediaan stok pangan menjadi sulit diprediksi secara baik. Laporan *Intergovernmental*

Panel on Climate Change (IPCC) menyebutkan bahwa setiap kenaikan suhu udara 2 derajat Celsius akan menurunkan produksi pertanian China dan Bangladesh sekitar 30 persen pada 2050 nanti. Sulit dibayangkan betapa dahsyat dampak sosial-ekonomi yang akan ditimbulkan dari penurunan produksi di negara berpenduduk terbesar di dunia itu. Tidak terkecuali dampaknya bagi dunia. Bisa terjadi krisis pangan global yang lebih dahsyat lagi dibandingkan dengan Krisis Pangan 2008.

Sulit dibayangkan pula jika tiba-tiba tinggi air laut meningkat sampai 3 meter akibat pemanasan global. Sekitar 30 persen garis pantai di dunia diperkirakan lenyap pada 2080, dan bencana kekeringan akan menjadi menu sehari-hari di negara-negara tropis dan sub-tropis. Dalam laporan berjudul *Stern Review on the Economic of Climate Change*, Stern (2007) mengemukakan risiko ekonomi, sosial, dan lingkungan tentang dampak pemanasan global. Perubahan iklim (pemanasan global) dianggap sebagai salah satu kontributor bagi laju eskalasi harga pangan dan pertanian saat ini karena telah mengakibatkan gangguan pada sistem produksi pangan.

Kedua, kenaikan harga minyak dunia sampai di atas US$145 per barel membuat harga-harga pangan melonjak secara dramatis. Harga komoditas pangan strategis, seperti gandum, beras, daging, dan susu meningkat tajam. Sebagian besar negara yang memiliki sumber daya alam (SDA) agak berlimpah, saat ini sedang mengembangkan *biofuel,* yang juga telah mendorong permintaan terhadap minyak nabati dunia menjadi meningkat pesat. Kebijakan pengembangan *biofuel* di negara-negara maju (dan negara-negara berkembang) menyebabkan perubahan fokus pemanfaatan komoditas pangan dan pertanian. Tidak

Implikasi lain dari perubahan pola dan struktur perdagangan global saat ini adalah semakin berkembangnya strategi intervensi yang dilakukan oleh negara dalam rangka stabilisasi harga pangan.

hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan, tapi juga untuk memenuhi kebutuhan energi. Misalnya, AS telah mengeluarkan anggaran US$7 milliar guna mendukung pengembangan etanol, yang sekaligus mengkonversi 20 persen dari produksi jagung di dalam negerinya, dan diperkirakan naik menjadi 32 persen pada 2016 (IISD, 2007).

Uni Eropa juga telah menargetkan 10 persen dari konsumsi bahan bakar di sektor transportasi pada 2020 akan berasal dari *biofuel*. Target yang lebih besar juga dicanangkan oleh AS, yaitu 36 miliar galon konsumsi bahan bakar *biofuel* pada 2022. Akibat berikutnya, harga dunia komoditas minyak dan lemak yang dapat digunakan untuk energi itu akan meningkat tajam. Padahal, harga dunia CPO, jagung, kedelai, tebu, *rapeseed*, dan lain-lain yang selama ini digunakan sebagai sumber pangan dan minyak nabati itu telah meningkat sangat signifikan sepanjang dua tahun terakhir.

Ketiga, kecenderungan melonjaknya nilai investasi (spekulasi) komoditas pangan di pasar komoditas global dibandingkan dengan pasar keuangan global yang sedang diliputi oleh ketidakpastian. Walaupun masih harus dicermati dalam rentang waktu yang agak panjang, beberapa kejadian akhir-akhir ini merupakan bukti-bukti awal dari pergeseran fokus perdagangan komoditas global. Misalnya pada akhir Juni 2008, pasar komoditas pangan dunia mengalami fenomena mengejutkan. Secara tiba-tiba harga beberapa komoditas

pangan di pasar global mengalami penurunan hingga 12 persen. Para analis menyimpulkan, telah terjadi proses spekulasi saham yang dilakukan oleh para investor di pasar berjangka komoditas pangan.

Faktor melesunya pasar keuangan global atau bursa saham di pasar-pasar besar dunia, serta melemahnya nilai tukar dolar AS terhadap mata uang lain di dunia, juga turut mempengaruhi keputusan para investor yang mulai meminati pasar komoditas global. Fenomena saat ini dikenal sebagai *low inventory stocks*, yang sekaligus menunjukkan terjadinya tingkat volatilitas pasar yang sangat tinggi. Akibatnya, tingkat harga pangan di pasar global pun menjadi ”tersandera” oleh keputusan segelintir investor (spekulan) skala besar, yang sebenarnya tidak mencerminkan prinsip-prinsip klasik perdagangan yang berdasarkan pada perbedaan keuntungan komparatif dalam memproduksi komoditas pangan. Tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa akan sangat berisiko apabila perdagangan pangan hanya digantungkan pada pasar keuangan dan pasar komoditas global karena akan menimbulkan dampak ketidakmerataan dan ketimpangan yang mengkhawatirkan. Implikasi lain dari perubahan pola dan struktur perdagangan global saat ini adalah semakin berkembangnya strategi intervensi yang dilakukan oleh negara dalam rangka stabilisasi harga pangan.

Terakhir adalah perubahan kerja sama ekonomi di Asia Tenggara atau lebih dikenal dengan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang diberlakukan pada 2015. Masih banyak yang tidak dapat dibayangkan tentang apa yang akan terjadi jika MEA diberlakukan dan Indonesia hanya merespon datar-datar saja dalam bidang pangan. Bagi Indonesia dan negara berkembang lain, pangan merupakan

bagian terbesar dari komponen konsumsi penduduk. Fluktuasi harga pangan yang sangat tinggi tentu dapat mengganggu stabilitas kehidupan ekonomi yang pasti juga sangat mempengaruhi kinerja pertumbuhan ekonomi nasional.

Lingkungan Nasional

Selama beberapa tahun terakhir, lingkungan strategis ketahanan pangan di tingkat nasional juga mengalami perubahan yang cukup cepat. Lingkungan strategis yang dibahas di sini mulai dari pertumbuhan penduduk yang meningkat, infrastruktur pertanian yang rusak, penurunan jumlah rumah tangga petani, hingga proses transformasi struktural yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Berikut adalah penjabarannya:

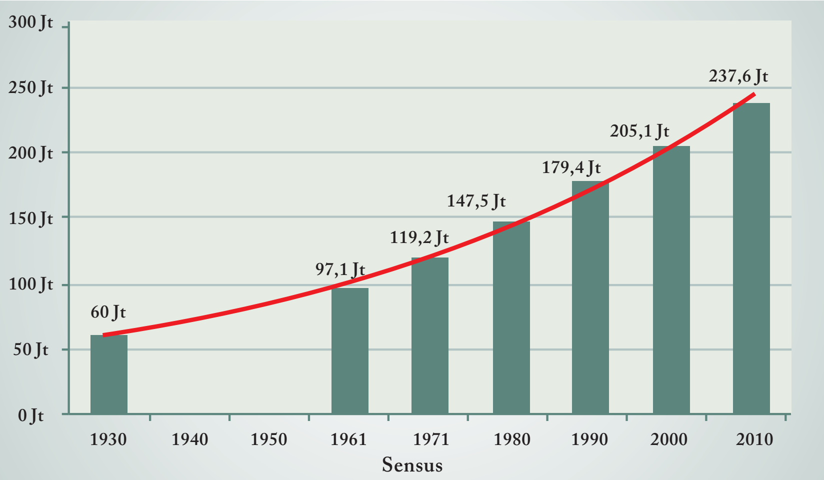
a. **Laju Pertumbuhan Penduduk Meningkat**

Jumlah penduduk Indonesia saat ini, berdasarkan Hasil Sensus Penduduk 2010 mencapai 238,5 juta jiwa, dan menjadikan Indonesia memiliki penduduk terbesar ke-4 di dunia, setelah China, India, dan Amerika Serikat. Laju pertumbuhan penduduk Indonesia secara rata-rata tercatat sekitar 1,5 persen per tahun atau penduduk Indonesia bertambah sekitar 32,5 juta jiwa selama 10 tahun terakhir. Dengan laju sebesar itu, Indonesia merupakan kontributor ke-5 terbesar bagi pertambahan penduduk dunia, setelah China, India, Brasil dan Nigeria. Jika Indonesia gagal mencapai penurunan angka kelahiran dalam beberapa tahun ke depan, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan dapat mendekati 400 juta jiwa pada 2045 (100 tahun Indonesia merdeka).

Sebagai negara berpenduduk terbesar ke-4 di dunia, Indonesia menyumbangkan hampir 3,5 persen penduduk dunia. Jumlah penduduk Indonesia naik lebih dari 2 kali lipat dalam 40 tahun terakhir jika dibandingkan dengan kondisi pada 1971 yang baru sekitar 118,3 juta jiwa. Hal yang menarik ialah bahwa kontributor terbesar penduduk Indonesia berasal dari Provinsi Jawa Barat, yang merupakan salah satu lumbung pangan nasional. Berdasarkan hasil proyeksi penduduk Bappenas (2013), pada 2014 jumlah penduduk Indonesia diperkirakan telah mencapai angka 252,2 juta jiwa, dan pada 2019 mendatang (akhir pemerintahan berikutnya) jumlahnya akan mencapai lebih dari 268 juta jiwa. Akan ada tambahan lebih dari 14 juta jiwa selama 5 tahun pemerintahan mendatang. Itu pun dengan asumsi bahwa rata-rata laju pertumbuhan penduduk selama periode 2010-2015 dapat diturunkan hingga menjadi 1,38 persen per tahun.

Ditinjau dari pertumbuhannya, rata-rata laju pertumbuhan penduduk (LPP) Indonesia 2000-2010 jauh melampaui rata-rata LPP dunia yang hanya mencapai 1,16 persen per tahun. Bahkan, jika dibandingkan dengan LPP Benua Asia yang hanya 1,08 persen per tahun, jelas LPP Indonesia dapat dikatakan tinggi. Kinerja pertumbuhan penduduk Indonesia sebenarnya sudah membaik selama beberapa dekade terakhir. Untuk periode 1971-1980, tercatat LPP Indonesia sebesar 2,32 persen per tahun, lalu turun menjadi 1,97 persen selama periode 1980-1990, turun terus hingga ke angka 1,45 persen pada periode 1990-2000, namun kembali naik menjadi 1,5 persen per tahun pada periode 2000-2010.

Tabel 1 Hasil Sensus Penduduk Indonesia (1930-2010)



Sumber: BPS 2010

Di tengah LPP yang tinggi itu Indonesia sebenarnya juga menghadapi situasi yang menguntungkan dilihat dari struktur penduduk menurut umur. Sekitar 67 persen penduduk Indonesia saat ini berada dalam kelompok usia produktif (15-64 tahun), sedangkan sisanya terkategori penduduk usia non-produktif (27 persen di bawah 15 tahun dan 5 persen lanjut usia). Sejak 2012, rasio ketergantungan (*dependency ratio*) yang menunjukkan rasio antara jumlah penduduk usia non-produktif dan jumlah penduduk usia produktif terus turun di bawah angka 50. Artinya, setiap 2 orang penduduk usia produktif menanggung kurang dari 1 orang penduduk usia non-produktif.

Manfaat ini sering diistilahkan sebagai Bonus Demografi yang dalam istilah aslinya *Demographic Deviden*. Peluang ini kemungkinan besar hanya terjadi satu kali selama ratusan tahun.

Periode Bonus Demografi terjadi selama 2012-2035 dengan puncaknya terjadi pada periode 2028-2031. Penurunan rasio ketergantungan memberikan kesempatan ekonomi Indonesia untuk tumbuh lebih cepat dan terjadi perbaikan kualitas SDM. Di beberapa negara Asia Timur seperti Korea, China, dan Taiwan, pemanfaatan secara optimal Bonus Demografi dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi lebih tinggi hingga 2,42 persen.

Dalam konteks pangan, perkembangan kuantitas penduduk Indonesia membawa dampak pada perubahan kebutuhan dan produksi pangan nasional. Kebutuhan pangan bertambah seiring pertambahan jumlah penduduk. Pertambahan kebutuhan pangan menjadi tidak linier mengingat pada saat yang bersamaan struktur umur didominasi oleh penduduk usia produktif yang memiliki kebutuhan konsumsi lebih besar dibandingkan dengan kelompok penduduk usia non-produktif.

Berbicara tentang kebutuhan pangan Indonesia, salah satu komoditi terpenting ialah beras yang menjadi makanan pokok sebagian besar penduduk. Hal yang menarik, ternyata konsumsi beras per kapita di Indonesia termasuk yang tertinggi di dunia. Diperkirakan, rata-rata konsumsi beras per kapita mencapai sekitar 139 kg per tahun. Dengan jumlah penduduk sekitar 238 juta jiwa, dibutuhkan setidaknya 34 juta ton beras per tahun. Produksi beras dalam negeri pada 2010 lalu hanya sekitar 38 juta ton, menyisakan surplus hanya sekitar 4 juta ton beras per tahun. Artinya, dalam keadaan darurat hanya mampu memenuhi kebutuhan tidak sampai dua bulan.

Kebutuhan lahan untuk aktivitas non-pertanian terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk. Akibatnya, terjadi konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian. Hal ini justru dialami oleh lahan-lahan pertanian yang paling produktif (”kelas 1”) karena umumnya memiliki akses jalan paling baik. Kondisi ini tentu bisa mengancam kemampuan produksi pangan nasional. Selama periode 2007-2010, data Kementan mencatat penurunan lahan pertanian mencapai angka 600 ribu hektare. Jika laju konversi lahan seperti ini, ketersediaan lahan pertanian sekitar 3,5 juta hektare (2010) akan habis sebelum 2030. Solusi yang sering muncul adalah pembukaan lahan pertanian baru di luar Jawa. Tetapi perlu dipahami bahwa pengusahaan lahan pertanian yang optimal membutuhkan *gestation period* tertentu dan dukungan infrastruktur khusus sehingga tidak mudah dalam jangka pendek mengganti lahan-lahan pertanian yang telah terkonversi dengan lahan lainnya.

Distribusi penduduk antarpulau yang tidak merata juga menjadi tantangan tersendiri dalam membangun ketahanan pangan Indonesia. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, sekitar 57,4 persen penduduk Indonesia diperkirakan tinggal di Jawa, Madura dan Bali, sekitar 21,3 persen di Sumatera, dan sisanya dalam jumlah yang lebih kecil tersebar di Kalimantan (5,8 persen), Sulawesi (7,3 persen), serta hanya sebagian kecil yang tinggal di Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara. Permasalahan logistik muncul saat konsentrasi penduduk dan sentra pangan tidak sama. Tingginya biaya logistik menyebabkan harga pangan menjadi mahal dan memperburuk ketahanan pangan nasional serta ketimpangan kesejahteraan antardaerah.

b. Tekanan Penduduk terhadap Ketahanan Pangan Membesar

Kebutuhan lahan untuk aktivitas non-pertanian terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk. Akibatnya terjadi konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian.

Penduduk Indonesia saat ini didominasi oleh penduduk usia produktif (15-64 tahun). Jumlahnya sekitar 68 persen dan akan meningkat menjadi 70 persen pada 2020. Indonesia menikmati Bonus Demografi karena keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) pada masa lalu. Bonus Demografi merupakan suatu kondisi di mana angka ketergantungan menurun sebagai akibat dari besarnya jumlah penduduk usia produktif dan mengecilnya porsi penduduk usia tidak produktif (di bawah 15 tahun dan di atas 64 tahun). Kemampuan menabung masyarakat akan meningkat karena beban pembiayaan per individu menurun.

Tantangan yang ditimbulkan dari Bonus Demografi juga perlu dicermati dengan baik. Dari sisi permintaan, struktur penduduk menurut usia akan mempengaruhi kebutuhan dan pola pangan. Sebanyak 42 persen penduduk Indonesia berada pada kelompok umur 15 hingga 39 tahun. Ini merupakan kelompok usia produktif yang kebutuhan konsumsi pangannya cukup tinggi, terutama untuk sumber karbohidrat.

c. Rumah Tangga Petani (RTP) Berkurang

Hasil Sensus Pertanian 2013 (ST2013) menunjukkan, jumlah rumah tangga petani pada 2013 tercatat 26,14 juta rumah tangga

petani (RTP) atau terjadi penurunan sebanyak 5,04 juta RTP dari 31,17 juta RTP pada 2003. Laju penurunan 1,75 persen atau lebih dari 500 ribu rumah tangga per tahun perlu diinterpretasikan secara hati-hati. Pada ST2013, RTP didefinisikan sebagai "rumah tangga yang salah satu atau lebih anggota rumah tangganya mengelola usaha pertanian dengan tujuan sebagian atau seluruh hasilnya untuk dijual, baik usaha pertanian milik sendiri, secara bagi hasil, maupun milik orang lain dengan menerima upah, dalam hal ini termasuk jasa pertanian". Apabila penurunan jumlah RTP berhubungan dengan meningkatnya jumlah rumah tangga yang bekerja di sektor industri dan jasa ---yang juga ditunjukkan oleh meningkatnya pangsa sektor industri dan jasa dalam perekonomian atau dalam Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia--- tentu fenomena tersebut merupakan proses alamiah dari pembangunan ekonomi.

Jumlah petani gurem terbanyak berada di Pulau Jawa, yaitu 10,2 juta rumah tangga, disusul Sumatera 1,8 juta rumah tangga petani, serta Bali dan Nusa Tenggara sebesar 900 ribu rumah tangga petani. Petani gurem di Sulawesi dan Kalimantan tercatat cukup kecil, yaitu masing-masing 640 ribu dan 280 ribu rumah tangga. Sekadar catatan, interpretasi terhadap jumlah petani gurem dapat bermacam-macam, tergantung pada sudut pandang yang diambil. Tapi, hal yang hampir pasti adalah bahwa karena sebagian besar petani gurem itu berada di Jawa (70 persen), hanya 30 persen dari seluruh petani di Jawa yang dapat dikatakan berkecukupan dan tidak terjerat kemiskinan. Apabila terdapat ancaman penurunan produksi dan produktivitas pangan

umumnya pertanian karena faktor perubahan iklim, gagal panen, bencana alam, atau persoalan teknis budidaya, para petani gurem di Jawa ini akan rentan sekali menjadi miskin.

Hasil ST2013 juga menunjukkan peningkatan jumlah perusahaan pertanian selama 10 tahun terakhir, yang tentu memiliki konsekuensi yang tidak kalah rumit. Jumlah RTP dan perusahaan pertanian di Jawa semakin berkurang, sedangkan di luar Jawa justru semakin bertambah. Penjelasan yang paling rasional terhadap fenomena tersebut salah satunya karena adanya peningkatan jumlah dan areal perusahaan perkebunan secara besar-besaran selama 10 tahun terakhir, terutama kelapa sawit. Areal perkebunan besar kelapa sawit yang telah mencapai 9 juta hektare pada 2013, pada satu sisi, mungkin perlu diapresiasi. Tapi pada sisi lain, penurunan luas areal petani kecil kelapa sawit menjadi hanya sekitar 41 persen, sementara perkebunan besar mencapai 59 persen. Sedangkan proses alih fungsi lahan sawah menjadi kegunaan lain mencapai 100 ribu hektare per tahun, terutama di Jawa. Ini tentu merupakan fenomena serius yang harus segera diselesaikan.

Secara makro, kondisi ketenagakerjaan di Indonesia menunjukkan bahwa 34 persen pekerja bekerja di sektor pertanian. Sementara itu, kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian Indonesia hanya sekitar 15 persen. Ini menunjukkan, sektor pertanian menanggung beban tenaga kerja yang terlalu berat, sehingga produktivitas dan pendapatan petani menjadi rendah (lihat penjelasan pada sub-bab Transformasi Struktural berikut). Hal ini menjadi salah satu sebab tidak tertariknya generasi

Secara makro, kondisi ketenagakerjaan di Indonesia menunjukkan bahwa 34 persen pekerja bekerja di sektor pertanian. Sementara itu, kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian Indonesia hanya sekitar 15 persen.

muda untuk masuk dan bekerja di sektor pertanian. Belum lagi fakta bahwa sekitar 72 persen pekerja di sektor pertanian hanya berpendidikan sekolah dasar (SD) ke bawah.

Transformasi, Infrastruktur, Konversi Lahan dan Teknologi

a. Transformasi Struktural Tidak Mulus

Pangsa sektor pertanian terhadap perekonomian nasional atau Produk Domestik Bruto (PDB) pada Triwulan II 2014 tercatat 14,84 persen, sedangkan sektor industri (manufaktur dan pertambangan) mencapai 34,5 persen. Selama tiga dasawarsa terakhir, transformasi struktural perekonomian Indonesia juga sudah terjadi, walaupun perlu lebih *smooth* dan beradab. Pangsa sektor pertanian menurun dari 22 persen pada 1980-an menjadi 17,2 persen pada 1990-an. Kemudian, turun menjadi 15,6 persen pada era 2000-an, dan kini berada di bawah 15 persen.

Dalam hal tenaga kerja, sektor pertanian merupakan penyerap tenaga kerja yang terbesar, yaitu sebanyak 39 juta orang (34,2 persen) dari 111 juta orang tenaga kerja Indonesia pada 2013. Menyusul sektor perdagangan sebanyak 23,7 juta orang (21,4 persen) dan industri 14,9 juta orang (13,4 persen). Kemampuan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian lebih banyak berasal dari kegiatan pertanian primer, belum termasuk sektor sekunder

dan tersier sepanjang sistem nilai dari hulu sampai hilir. Penurunan penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian masih sangat lambat, sehingga belum memenuhi prinsip-prinsip utama proses transformasi struktural perekonomian yang lebih beradab. Jumlah tenaga kerja sektor pertanian mencapai 40,6 juta orang atau sekitar 39 persen dari total angkatan kerja di Indonesia.

Secara makro, ekonomi Indonesia sampai Triwulan II 2014 diperkirakan hanya tumbuh 5,12 persen per tahun, terutama didorong oleh sektor transportasi dan komunikasi 9,53 persen serta sektor keuangan dan jasa perusahaan 6,18 persen. Sektor pertanian hanya tumbuh 3,39 persen, lebih rendah dari pertumbuhan pada 2013 yang mencapai 3,54 persen per tahun. Subsektor perkebunan dan perikanan menjadi sumber pertumbuhan yang cukup signifikan, berbeda dengan subsektor kehutanan yang masih tertatih-tatih.

Selama lima tahun terakhir era KIB II, laju pertumbuhan pertanian (dalam arti luas) masih selalu di bawah 4 persen per tahun. Kecuali sektor kehutanan, keempat sektor pertanian sebenarnya menunjukkan kinerja yang cukup baik, walaupun masih banyak kendala di lapangan. Angka pertumbuhan sempat menyentuh 3 persen per tahun pada 2010, terutama karena krisis pangan bersamaan dengan krisis finansial global, yang sangat berpengaruh pada komoditas andalan ekspor Indonesia, seperti kelapa sawit, kopi, kakao, dan karet.

Dengan berpatokan pada kinerja Triwulan II, pertumbuhan sektor pertanian pada 2014 tidak akan jauh dari rentang 3,3 –

3,4 persen karena ekonomi pertanian Indonesia biasanya banyak mengandalkan berkah musim hujan atau musim yang bersahabat. Sektor pertanian Indonesia masih cukup jauh untuk mengandalkan inovasi yang mampu memanipulasi konstrain musiman, misalnya. Esensinya, laju pertumbuhan serendah itu masih belum cukup untuk menyerap tambahan lapangan kerja di sektor pertanian sendiri. Apalagi jika ingin diandalkan menjadi salah satu penghela perekonomian pada saat ekonomi global sedang tidak bersahabat. Simulasi sederhana menunjukkan bahwa jika sektor yang strategis ingin dijadikan sebagai *employment multiplier* (pencipta lapangan kerja baru) dan *income multiplier* (pendapatan ganda pengentas masyarakat miskin) terutama di pedesaan, sektor pertanian setidaknya perlu tumbuh di atas 4 persen per tahun.

Karena itu, dua strategi sekaligus yang perlu diambil dalam jangka menengah dan jangka panjang ke depan adalah sebagai berikut: (1) Pengembangan teknologi di sektor pertanian yang diikuti peningkatan keterampilan bagi tenaga kerja pertanian untuk meningkatkan produktivitasnya; dan (2) Peningkatan nilai tambah di luar sektor pertanian, khususnya sektor industri dan jasa yang berhubungan langsung dan tidak langsung dengan sektor pertanian. Strategi khusus peningkatan nilai tambah komoditas pertanian menjadi hampir mutlak. Untuk itu, perlu dibedakan antara strategi yang bersifat jangka pendek dan menengah dalam lima tahunan yang lebih operasional agar tidak terjadi pengangguran baru yang regresif. Sedangkan strategi yang bersifat jangka panjang adalah melakukan investasi SDM (*human investment*) yang lebih serius.

b. Infrastruktur Pertanian Rusak

> Simulasi sederhana menunjukkan bahwa jika sektor yang strategis ingin dijadikan sebagai *employment multiplier* (pencipta lapangan kerja baru) dan *income multiplier* (pendapatan ganda pengentas masyarakat miskin) terutama di pedesaan, sektor pertanian setidaknya perlu tumbuh di atas 4 persen per tahun.

Sepanjang satu dekade terakhir, infrastruktur pertanian dan infrastruktur lain yang berhubungan dengan pertanian secara langsung dan tidak langsung telah mengalami masalah akut yang perlu segera diperbaiki. Sekitar 48 persen jaringan irigasi di Indonesia berada dalam kondisi rusak, sehingga mempengaruhi kinerja produksi pangan dan pertanian secara umum. Sarana dan prasarana yang tidak memadai ini menghambat langkah-langkah intensifikasi untuk meningkatkan produktivitas dan eksktensifikasi pencetakan sawah-sawah baru untuk meningkatkan produksi pangan, terutama yang bersifat pokok dan strategis. Padahal, infrastruktur pertanian berfungsi membuat petani lebih nyaman menerapkan teknik-teknik budidaya pertanian.

Infrastruktur pertanian yang mampu membuat proses perubahan teknologi biologi-kimiawi serta teknologi mekanis yang begitu progresif, tentu harus didukung oleh kapasitas petani dan SDM pertanian lainnya dalam melahirkan inovasi. Dalam catatan sejarah peradaban, perubahan teknologi biologi-kimiawi juga telah merangsang inovasi kelembagaan, perubahan sistem

Sasaran utamanya tentu agar pengelolaan air irigasi dan drainase mampu lebih operasional di lapangan, sehingga lebih objektif dan mampu mengurangi konflik sosial-ekonomi yang tidak perlu.

nilai, tingkat efisiensi dan tambahan pendapatan serta kesejahteraan petani yang sangat signifikan.

Produktivitas padi Indonesia sekarang ini tercatat rata-rata 5,1 ton per hektare. Cukup jauh dari produktivitas ideal di tingkat percobaan yang dapat mencapai 8,3 ton per hektare. Dalam beberapa kasus percobaan benih baru, produktivitas varietas unggul bahkan mencapai dua digit. Kesenjangan (*gap*) antara hasil-hasil riset di laboratorium dan di lapangan terasa semakin tinggi karena institusi yang ada tidak mampu menjembataninya dengan memadai. Pada skala percobaan, kebutuhan air, *input* dan teknologi baru dapat tersedia dengan cepat, serta kombinasi faktor produksi tersebut sangat sesuai dengan tingkat anjuran atau kaidah-kaidah buku teks.

Infrastruktur pertanian juga berpengaruh pada ketersediaan pupuk, benih unggul dan *input* pertanian lainnya. Rusaknya jalan produksi, jalan desa, jalan kabupaten, sampai jalan negara juga amat berpengaruh pada stabilitas harga di sentra-sentra konsumsi pangan dan produk pertanian. Sarana dan prasarana pertanian menjadi faktor yang sangat sentral pada perbaikan rantai nilai komoditas pangan dan pertanian, yang menjadi prioritas pada rencana pembangunan jangka menengah dan peta jalan 2015-2019. Karena itu, dalam jangka menengah lima tahun ke depan, perbaikan, rehabilitasi dan pembangunan baru

bendungan besar dan kecil wajib menjadi prioritas. Bendungan dan prasarana lainnya ini tidak hanya berfungsi mengatur air untuk keperluan irigasi persawahan, tetapi juga berfungsi sebagai pembangkit listrik.

Pencetakan sawah-sawah baru berigasi teknis harus terus dilakukan, terutama untuk menjawab tantangan peningkatan permintaan pangan. Kelembagaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) juga harus dikembangkan dan dihidupkan dengan *setting* organisasi dan sistem nilai yang sesuai dengan karakter masyarakat petani yang mungkin berbeda dari satu tempat ke tempat lainnya. Sasaran utamanya tentu agar pengelolaan air irigasi dan drainase mampu lebih operasional di lapangan, sehingga lebih objektif dan mampu mengurangi konflik sosial-ekonomi yang tidak perlu.

Dalam *setting* desentralisasi ekonomi dalam kerangka otonomi daerah, kelembagaan tradisional pengelolaan air yang telah lama ada, seperti sistem irigasi subak pada masyarakat Bali, tetap perlu dilestarikan. Tujuannya agar mekanisme governansi pelaksanaan program akan memperoleh *check and balances* yang efektif dan tidak terlalu riuh, yang akan berkontribusi pada peningkatan produksi dan produktivitas pangan dan pertanian dalam arti luas.

Sesuatu hal yang perlu ditekankan adalah bahwa infrastruktur pertanian bukan hanya yang 'konvensional' seperti irigasi dan jalan desa, melainkan juga infrastruktur energi khususnya listrik. Apalagi jika pembangunan pertanian ke depan akan mengadopsi Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP) jangka panjang

yang banyak berorietasi pada pembangunan bioindustri terpadu secara berkelanjutan. Infrastruktur yang akan menunjang pembangunan pertanian dalam jangka pendek dan menengah adalah perangkat komunikasi, gudang, alat angkut, pelabuhan bongkar muat, yang kesemuanya berkontribusi pada perbaikan sistem rantai nilai yang lebih efisien dan berdaya saing.

c. **Konversi Lahan Tinggi**

Laju konversi lahan pertanian mencapai 100 ribu hektare per tahun, sementara pencetakan sawah baru hanya mencapai 50 ribu hektare per tahun. Tingkat kebutuhan lahan untuk perumahan dan industri sangat cepat karena pertumbuhan penduduk yang meningkat kembali dalam lima tahun terakhir. Pertumbuhan penduduk berkontribusi pada konversi lahan sawah sebesar 141 ribu hektare dalam tiga tahun pada periode 1999-2002 (Departemen Pertanian, 2005). Estimasi lain tentang alih fungsi lahan selama sepuluh tahun terakhir telah mencapai 602,4 ribu hektare atau 60 ribu hektare per tahun (Data Badan Pertanahan Nasional, 2005). Walaupun konsistensi data dari berbagai sumber yang berbeda masih perlu diverifikasi kebenarannya, bukti kasat mata di lapangan telah banyak menunjukkan laju konversi lahan sawah produktif menjadi kegunaan lain yang cukup pesat, mulai dari perumahan dan pemukiman, industri dan kebutuhan perkotaan lain hingga lapangan golf, terutama di daerah penyangga kota-kota besar.

Ancaman nyata dari laju konversi lahan sawah produktif menjadi kegunaan lain adalah penurunan produksi pangan,

terutama pangan pokok seperti beras. Produksi padi yang mencapai 69 juta ton GKG pada 2014 atau menurun 1,99 persen dibandingkan dengan produksi 2013 menjadi bukti kuat bahwa penurunan produksi pangan telah berada pada lampu merah. Suka atau tidak suka, kinerja produksi beras sampai saat ini masih menjadi indikator ekonomi (dan politik) dalam mengevaluasi kinerja pemerintahan. Di tingkat akademik, para ahli telah sepakat bahwa kinerja ketahanan pangan nasional jauh lebih bermakna dan strategis dibandingkan dengan indikator produksi fisik semata.

Titik pangkal masalahnya bukan terletak pada ketiadaan perangkat hukum yang melindungi lahan sawah, melainkan lebih pada komitmen, keseriusan, dan kemampuan aparat negara dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dimiliki Indonesia. Pada tingkat strategis, Indonesia memiliki UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan. UU tersebut sebenarnya merupakan amanat dari UU No. 26/2007 tentang Tata Ruang, yang sampai saat ini sulit dilaksanakan karena hanya belasan provinsi yang telah menyelesaikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) seperti disyaratkan. Dari sekitar 500 daerah otonom yang ada di Indonesia, pasti tidak terlalu banyak kabupaten/kota yang telah menyelesaikan RTRW. Menariknya lagi, sampai saat ini, Pemerintah Pusat tidak mampu memberikan sanksi yang tegas terhadap provinsi dan kabupaten/kota yang tidak mematuhi UU No. 26/2007 yang sebenarnya dibuat untuk kepentingan bersama dan kemaslahatan seluruh warga Indonesia.

Dalam suatu proses transformasi ekonomi, konversi sawah produktif menjadi kegunaan lain lumrah terjadi dan tidak dapat dihindarkan, terutama apabila perangkat kelembagaan yang ada tidak mampu mencegah atau mengendalikannya secara baik. Sistem insentif dan kebijakan pertanahan di Indonesia nampaknya tidak terlalu mendukung untuk terciptanya pengawasan yang berlapis yang mampu mengendalikan laju konversi sawah produktif tersebut. Perumusan dan kebijakan RTRW di tingkat provinsi dan kabupaten/kota seakan tidak mendukung upaya pengendalian alih fungsi sawah produktif menjadi kegunaan lain. Fenomena otonomi daerah (Otda) sampai saat ini masih belum dapat menjadi jawaban ampuh untuk mengendalikan laju konversi lahan.

Secara legal formal, Indonesia telah memiliki perangkat hukum berupa UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang seharusnya mampu menanggulangi persoalan kepastian hukum di bidang alih fungsi lahan sawah. Karena laju konversi lahan sawah dan alih fungsi dan kepemilikan lahan pertanian terus terjadi, banyak yang berpendapat bahwa UU No. 41/2009 tersebut mandul akibat belum adanya peraturan pelaksanaan UU itu.

Indonesia telah memiliki Peraturan Pemerintah (PP) No. 1/2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP No. 12/2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan, dan PP No. 25/2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan PP No.

30/2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Aturan lebih teknis Peraturan Menteri Pertanian Nomor 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga telah diundangkan. Setelah sekian Peraturan Pemerintah dikeluarkan, tetapi laju konversi lahan sawah subur masih juga berlangsung. Maka, pendekatan lain perlu ditempuh.

> Ancaman nyata dari laju konversi lahan sawah produktif menjadi kegunaan lain adalah penurunan produksi pangan, terutama pangan pokok seperti beras.

Pendekatan itu berupa insentif dari Pemerintah Pusat dan provinsi seperti pengembangan infrastruktur pertanian serta pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul. Dalam hal ini, Pemda perlu menambah insentif dengan keringanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Peningkatan kepastian hukum berupa perlindungan lahan pertanian, terutama lahan pangan subur dan beririgasi teknis, jelas tidak memadai jika hanya dilakukan melalui pendekatan formal belaka. Pelaksanaan kebijakan teknis pertanian, penyaluran benih unggul, bimbingan-penyuluhan dan pendampingan petani, penjaminan harga jual, dan lain-lain akan lebih memadai. Aparat negara di pusat dan daerah wajib lebih ofensif dalam melaksanakan kebijakan teknis di atas. Tentu saja skema penalti dan struktur penegakan hukum dalam menerapkan sanksi juga perlu lebih tegas.

Setelah sekian Peraturan Pemerintah dikeluarkan, tetapi laju konversi lahan sawah subur masih juga berlangsung. Maka, pendekatan lain perlu ditempuh.

d. Keraguan pada Bioteknologi

Selama dua dekade terakhir, bioteknologi seakan menjadi harapan baru untuk meningkatkan kapasitas produksi pertanian, produksi dan produktivitas pangan serta pertanian secara umum. Para ilmuwan dan peneliti telah bekerja keras untuk menghasilkan temuan-temuan yang spektakuler di bidang teknologi produksi pangan. Mereka sedang mengembangkan Revolusi Hijau Generasi Kedua dengan bioteknologi pertanian dan perubahan aransemen kelembagaan yang diperlukan untuk menjawab tantangan zaman yang berubah demikian cepat. Esensinya, para perumus kebijakan dan dunia usaha perlu lebih pro-aktif dan berlapang dada untuk memanfaatkan hasil-hasil penelitian dan inovasi yang dihasilkan. Petani sebagai pelaku utama memiliki keterbatasan dalam mengelola dan memodifikasi lingkungan biofisik dan sosial-ekonomi sistem produksi pertanian. Petani sulit sekali untuk mempengaruhi lingkungan kebijakan, apalagi mengubah landasan ekonomi makro, yang menentukan tingkat kesejahteraannya.

Logika teori ekonomi pembangunan dalam konteks peningkatan kapasitas produksi pangan dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada level kapasitas yang sama, pengaturan teknik budidaya, penanggulangan hama dan penyakit, dan pengelolaan air irigasi hanya mampu meningkatkan produksi pertanian sekadarnya. Berbeda halnya jika kapasitas

produksinya ditingkatkan, apalagi dikombinasikan dengan langkah intensifikasi, produksi pertanian akan melompat berlipat-lipat. Kisah lonjakan produktivitas jagung tidak dapat dilepaskan dari penggunaan dan adopsi benih jagung hibrida. Para ilmuwan dan peneliti telah mampu mengembangkan inovasi dan perubahan teknologi, termasuk pengembangan dan pemanfaatan bioteknologi pertanian yang dapat meningkatkan kapasitas produksi dan produktivitas pertanian.

Bioteknologi pertanian yang juga meliputi produk hibrida dan Produk Rekayasa Genetika (PRG), memang diharapkan memberikan lonjakan produksi pangan yang signifikan. Dalam bahasa ekonomi, bioteknologi itu adalah perubahan teknologi yang ”mampu menggeser kurva produksi ke atas” sehingga kapasitas produksinya meningkat. Pada suatu proses yang normal, masyarakat dapat melakukan langkah penyesuaian dan keseimbangan baru, sehingga menghasilkan budaya dan kelembagaan baru untuk memanfaatkan atau berinteraksi dengan produk bioteknologi. Fenomena ini mirip dengan Revolusi Hijau empat dasawarsa lalu atau perubahan teknologi biologi-kimiawi yang mampu melonjakkan produktivitas pangan. Pada waktu itu, hanya sedikit yang mampu menduga bahwa umat manusia dapat terlepas dari Jebakan Malthus (*Malthusian Trap*) dan minimal mampu bertahan hingga sekarang.

Dalam kasus pengembangan bioteknologi dengan modifikasi organisme atau rekayasa genetika, langkah seperti itu sering juga disebut transgenik karena prosedurnya melibatkan perubahan struktur gen benih dan/atau bagian lain dari tanaman untuk

tujuan tertentu, seperti peningkatan produksi dan produktivitas, ketahanan terhadap hama dan penyakit tanaman, perbaikan kandungan protein, modifikasi kandungan lemak, kolesterol dan kualitas nutrisi lainnya. Para ilmuwan Indonesia sebenarnya telah banyak menghasilkan temuan-temuan baru varietas pangan unggul, namun masih pada skala laboratorium dan kebun percobaan, sehingga belum mampu disebarluaskan kepada masyarakat luas. Misalnya, varietas padi Cry I ab dan GNA yang tahan terhadap hama penggerek batang dan wereng cokelat; varietas jagung Pin II tahan terhadap hama penggerek batang; varietas kedelai EPSPS tahan terhadap herbisida tertentu; dan varietas tebu betain tahan terhadap kekeringan. Hampir semua perguruan tinggi besar dan lembaga riset milik negara telah mengembangkan bioteknologi pertanian, namun hasil penelitiannya belum dapat dinikmati langsung oleh petani dan masyarakat luas.

Risiko bisnis dan konsekuensi sosial-ekonomi-politik yang perlu diantisipasi dalam pengembangan biotenologi untuk meningkatkan produksi pangan tentu harus mampu dikuantifikasi secara baik. Kegagalan mengidentifikasi risiko ini dapat berdampak lebih buruk karena menyangkut sekian macam pemangku kepentingan, bahkan strategi pembangunan ekonomi nasional secara keseluruhan. Sebenarnya pemerintahan KIB I telah memilih dan menempuh langkah kebijakan promotif terhadap bioteknologi pertanian karena sejak Indonesia meratifikasi Protokol Kartagena tentang Keamanan Hayati atas Konvensi Keanekaragaman Hayati melalui UU No. 21/2004, pengembangan bioteknologi nyaris berjalan di tempat. PP No.

21/2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika juga telah memberikan rambu-rambu tegas tentang prinsip kehati-hatian dalam penyebarluasan produk rekayasa genetika (PRG) ini.

> Trauma kasus kapas PRG di Sulawesi pada masa administrasi Presiden Megawati dan kasus hukum benih hibrida di Jawa Timur yang menempatkan petani pada posisi kalah perlu dijadikan pertimbangan sosial-ekonomi berharga dalam pengembangan bioteknologi di Indonesia.

Kelembagaan Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika (KKH PRG) yang dikukuhkan melalui Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2010 seharusnya cukup ampuh untuk memberikan arah bagi perjalanan pengembangan bioteknologi. Di tingkat yang lebih operasional Indonesia memiliki Permentan No. 61/2011 tentang Pengujian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas, sebagai penyempurnaan dari Permentan No.37/2006. Permentan No.61/2011 ini seharusnya mampu menyederhanakan birokrasi perizinan bioteknologi karena analisis mengenai dampak lingkungan (amdal), uji penanaman (budidaya), dan uji keamanan pangan terhadap verietas baru dilakukan secara paralel.

Kekhawatiran masyarakat terhadap pengembangan PRG adalah kemungkinan dampaknya pada kesehatan manusia dan keamanan lingkungan hidup karena masih ada hal yang kadang membingungkan. Di satu sisi masyarakat khawatir jika PRG

dikembangkan di Indonesia, tapi di sisi lain masyarakat tampak kurang paham karena selama ini mereka telah mengkonsumsi produk pangan yang mengalami modifikasi genetika, terutama kedelai impor dari AS. Masyarakat khawatir terhadap dominasi perusahaan raksasa milik asing yang bermaksud mengembangkan PRG di Indonesia. PRG dikhawatirkan akan mengurangi kemampuan masyarakat untuk mengakses benih unggul dan bahkan meminggirkan petani atau kearifan lokal yang telah terbangun sedemikian lama. Trauma kasus kapas PRG di Sulawesi pada masa administrasi Presiden Megawati dan kasus hukum benih hibrida di Jawa Timur yang menempatkan petani pada posisi kalah perlu dijadikan pertimbangan sosial-ekonomi berharga dalam pengembangan bioteknologi di Indonesia.

Otonomi, Kemiskinan, Kurang Gizi dan Peran Perempuan

a. Otonomi Daerah Semakin Dinamis

Pelaksanaan otonomi daerah (Otda) telah berlansung selama 14 tahun. Untuk sesuatu yang berhubungan dengan kewenangan administrasi pemerintahan, beberapa kemajuan telah dapat dilihat karena Pemda memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan pada era Orde Baru. Otda dalam konteks birokrasi ke depan juga perlu diartikan sebagai pengelolaan negara dalam keseimbangan desentralisasi dan kesatuan birokrasi pemerintahan (pusat dan daerah); serta birokrasi yang mengedepankan integritas (anti korupsi) dan kompetensi (kemampuan profesional dalam suatu bidang tertentu). Anti korupsi dan kompetensi harus menjadi bagian yang tidak

terpisahkan, yang satu tidak lebih prioritas dari yang lain; dan juga tidak saling menggantikan.

Salah satu indikator kinerja desentralisasi ekonomi di bidang pertanian adalah meningkatnya jumlah dan nilai investasi pertanian di beberapa daerah yang menjadi tujuan investasi, baik investasi asing langsung (Penanaman Modal Asing, PMA), maupun investasi dalam negeri (Penanaman Modal Dalam Negeri, PMDN). Investasi sektor pertanian terdiri dari investasi petani, pemerintah dan swasta.

Investasi sektor pertanian sebagian besar berasal dari petani dan pemerintah, dan kemudian swasta. Walaupun kontribusi investasi swasta terhadap total investasi di sektor pertanian sangat kecil, peningkatan investasi swasta di sektor pertanian akan mencerminkan kondisi yang kondusif sektor pertanian sebagai tujuan investasi. Investasi merupakan salah satu penggerak pertumbuhan sektor pertanian karena kontribusi investasi umumnya cukup signifikan pada kinerja pertumbuhan pertanian.

Selama 10 tahun terakhir, persetujuan investasi domestik (PMDN) dan investasi asing (PMA) sektor pertanian mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 27 persen dan 24 persen per tahun. Angka pertumbuhan ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan laju pertumbuhan investasi domestik dan investasi asing untuk total seluruh sektor ekonomi. Investasi pertanian lebih banyak terfokus pada sektor primer untuk subsektor tanaman pangan dan perkebunan dibandingkan dengan sub-sektor

peternakan. Sedangkan pertumbuhan investasi di sektor hilir atau agroindustri tumbuh sebesar 17 persen investasi domestik dan 14 persen untuk investasi asing.

Di tingkat mikro, kinerja investasi pasca-desentralisasi ekonomi tampak penuh dengan dinamika yang dapat mengganggu kinerja pembangunan pertanian di daerah dan pembangunan ekonomi daerah secara umum. Dengan perubahan kewenangan yang demikian drastis, tidak sedikit daerah otonom yang terlalu terfokus pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akibatnya, cukup banyak kebijakan di daerah yang justru bertentangan dengan upaya peningkatan investasi di daerah. Cukup banyak studi yang menyimpulkan bahwa karakter regresif karena adanya kewenangan yang meningkat pasca-otonomi daerah telah menimbulkan dampak inflatoir dari sekian macam pajak dan retribusi baru, tingginya biaya tak terduga (*unpredictable costs*) yang harus ditanggung dunia usaha, serta meningkatnya risiko usaha karena tingkat ketidakpastian hukum yang juga meningkat.

Misalnya, persoalan kepastian untuk memperoleh izin prinsip dan izin usaha sangat rendah, yang sekaligus membuka peluang terjadinya tawar menawar (*bargaining*) antara pelaku usaha dan Pemda. Benar bahwa ada beberapa investor yang sabar dan bersedia menuruti "permainan tidak bermutu" seperti pada proses perizinan tersebut, tapi beberapa investor lain tidak mampu mengikuti prosedur lingkungan investasi yang tidak standar itu. Apabila negara-negara lain telah menerapkan prinsip *low rate high compliance*, hal yang sebaliknya terjadi di Indonesia adalah

menerapkan kebijakan intensifikasi pajak yang sering tanpa perhitungan matang.

Peningkatan kinerja Otda dalam bidang pangan dan pertanian perlu lebih kompatibel dengan rencana reformasi kebijakan desentralisasi secara umum. Apabila Pemerintah Pusat akan melaksanakan kebijakan reforma agraria, Pemda perlu mempersiapkan kerangka kelembagaan untuk mewujudkannya di tingkat lapangan. Pemda perlu segera memperjelas kebijakan tata ruang dan pengembangan wilayah yang menjadi salah satu acuan pembanguan ekonomi sektor pangan dan pertanian. RTRW dapat saja melintasi batas-batas administratif, sehingga kerja sama antar-daerah, bahkan sampai pada mekanisme transfer keuangan antar-daerah perlu juga dirumuskan secara detail dan terstruktur. Pelaksanaan Otda ke depan juga perlu disertai penguatan kapasitas Pemerintah Provinsi sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah dalam kerangka koordinasi, pembinaan dan pengawasan yang lebih besar.

b Kemiskinan, Kurang Gizi dan Diversifikasi Pangan

Kekayaan alam negeri ini, ternyata belum mampu menyejahterakan kehidupan penduduknya. Sebagian rakyat masih harus bergelut mendapatkan pangan yang cukup untuk menunjang kesehatannya. Sementara itu, produksi pangan penting masih terbatas, dan impor akhirnya menjadi andalan. Ketika harga pangan di tingkat dunia merambat naik, bangsa ini semakin kalang kabut dan tidak mampu menyediakan pangan murah bagi rakyat. Sebenarnya harga-harga yang murah untuk berbagai keperluan rakyat bukan menjadi tujuan. Ada hal

Di tingkat mikro, kinerja investasi pasca-desentralisasi ekonomi tampak penuh dengan dinamika yang dapat mengganggu kinerja pembangunan pertanian di daerah dan pembangunan ekonomi daerah secara umum.

yang lebih penting yaitu bagaimana meningkatkan kemampuan daya beli rakyat. Harga komoditas pangan naik, tidak akan menimbulkan gejolak asalkan rakyat memiliki daya beli. Bangsa ini memerlukan strategi jitu untuk mengungkit daya beli masyarakat, bukan sekadar bagaimana membuat harga pangan murah.

Rendahnya daya beli merupakan potret kemiskinan yang dialami oleh bangsa ini. Berbagai program pengentasan masyarakat miskin yang telah diluncurkan pemerintah sepertinya belum secara signifikan mampu menekan jumlah orang miskin. Kelangkaan lapangan kerja akan mengunci masyarakat dalam kemiskinan material. Menyediakan kesempatan kerja melalui pertumbuhan ekonomi makro dan mikro akan menjadi salah satu *exit strategy* mengatasi kemiskinan. Rakyat (miskin) dituntut kesabarannya untuk menghadapi kelaparan tersembunyi dan kurang gizi akibat tekanan ekonomi dan bencana alam yang datang silih berganti. Pembangunan akan lancar bila perut rakyat kenyang dan tubuh sehat.

Kenaikan harga pangan di tingkat dunia mengancam kehidupan sekitar satu miliar orang di dunia. Kenaikan jumlah warga yang kelaparan dikhawatirkan dapat memicu kerusuhan sosial dan kekacauan politik. FAO menyebutkan, sekitar 925 juta orang kekurangan gizi pada 2010 karena keadaan ekonomi yang

memburuk. Jumlah orang yang kelaparan di dunia naik terus. Krisis ekonomi dan tingginya harga pangan di beberapa negara berkembang menjadi penyebab terjadinya masalah kelaparan.

Rakyat Indonesia tidak mengalami kelaparan kronis sebagaimana menimpa rakyat di Afrika. Namun, kita menderita kelaparan tersembunyi yang menyebabkan persoalan kurang gizi tidak kunjung dapat diatasi. Status gizi masyarakat kita masih rendah. Selain kurang energi-protein, banyak kelompok-kelompok rawan (anak balita, ibu hamil, atau ibu menyusui) yang menderita anemia gizi besi, gangguan akibat kekurangan yodium (GAKY), kurang vitamin A dan lain sebagainya. Persoalan gizi merebak di berbagai provinsi dan yang prevalensinya relatif tinggi adalah provinsi-provinsi di wilayah timur Indonesia.

Persoalan ekonomi adalah faktor determinan terganggunya akses pangan. Kurang pangan mengakibatkan persoalan gizi. Sementara itu, masalah gizi sampai kini disadari sebagai hal yang kompleks karena merupakan cerminan rendahnya tingkat pendidikan yang berakibat pada kurangnya pengetahuan dan buruknya pola asuh anak. Kurangnya akses pelayanan kesehatan, sanitasi lingkungan, penyediaan air bersih turut andil dalam memperburuk situasi pangan dan gizi masyarakat. Masalah gizi dan infeksi saling berinteraksi dan membuat derajat kesehatan masyarakat semakin merosot. Persoalan konsumsi pangan yang menyangkut aspek kualitas dan kuantitas dapat berdampak buruk pada mutu kesehatan rakyat. Salah satu ciri ketidakbermutuan konsumsi pangan adalah apabila masyarakat lebih mengandalkan konsumsi pangan sumber karbohidrat.

Ketidakberdayaan ekonomi menjadi penyebab utama rakyat sulit mengakses jenis pangan lain selain karbohidrat. Hal ini memunculkan fenomena kelaparan tersembunyi (kurang gizi mikro) di kalangan masyarakat.

Tekanan terhadap beras saat ini terjadi karena kita adalah bangsa pemakan nasi nomor satu di dunia. Rata-rata penduduk Indonesia mengkonsumsi beras kurang lebih 139 kg per tahun. Bahkan, pada saat kemiskinan merebak di mana-mana, pemerintah mengeluarkan kebijakan beras untuk rakyat miskin (Raskin) yang dapat dibeli dengan harga hanya di bawah Rp2.000 per kg. Hal ini semakin memudahkan masyarakat untuk mengakses beras dan kurang bersinambung dengan upaya-upaya peningkatan diversifikasi pangan. Pulau Jawa dengan tingkat kesuburan lahan yang baik seharusnya tetap dipertahankan sebagai basis produksi pangan. Pemanfaatan lahan untuk industri harus direm lajunya dan diarahkan ke luar Jawa. Memindahkan pusat industri dari Jawa ke luar Jawa juga akan mengurangi laju migrasi penduduk. Daerah-daerah luar Jawa akan lebih maju ekonominya bila mesin-mesin industri bergerak di sana.

Beras adalah komoditas yang memperoleh perhatian besar dari Kementan. Beberapa komoditas pangan lain saat ini memang seperti kurang diperhatikan pembudidayaannya. Sudah saatnya kita kembali memperhatikan pangan-pangan potensial, seperti umbi-umbian atau biji-bijian yang dapat menjadi substitusi beras. Kegagalan diversifikasi pangan selama ini terjadi karena beras mempunyai citra superior dibandingkan dengan pangan sumber

> Rakyat Indonesia tidak mengalami kelaparan kronis sebagaimana menimpa rakyat di Afrika. Namun, kita menderita kelaparan tersembunyi yang menyebabkan persoalan kurang gizi tidak kunjung dapat diatasi.

karbohidrat lainnya. Dengan memperhatikan sumber daya lokal, sesungguhnya ada peluang untuk mengurangi konsumsi beras bagi bangsa ini. Sejak 1974, telah dikeluarkan Inpres tentang pentingnya penganekaragaman pangan. Kemudian disusul oleh Program Diversifikasi Pangan dan Gizi yang dicanangkan Kementan pada awal 1990-an, dan pada sekitar 1996 Kementerian Kesehatan (Kemenkes) meluncurkan Pedoman Umum Gizi Seimbang dengan pesan gizi Nomor 1, makanlah aneka ragam makanan.

c. Urgensi Gizi pada Kecerdasan dan Karakter Bangsa

Gizi merupakan salah satu *input* penting untuk menentukan kualitas SDM. Salah satu indikator yang menentukan kualitas gizi anak adalah tinggi badannya. Anak-anak dengan *stature* tinggi diketahui mempunyai kemampuan kognitif dan kemampuan membaca lebih baik dibandingkan dengan anak bertubuh pendek. Sepertiga anak usia prasekolah di Indonesia tergolong pendek sehingga akan berdampak negatif pada saat mereka memasuki usia sekolah. Prevalensi anak pendek ini semakin meningkat dengan bertambahnya umur. Gambaran ini ditemukan, baik pada jenis kelamin laki-laki maupun perempuan. Buruknya kualitas fisik anak-anak Indonesia bisa berimbas pada gangguan intelektualitas. Khomsan *et al.* (2012) dalam

penelitiannya mengungkapkan bahwa anak normal memiliki skor kognitif 57,6 sedangkan anak pendek skor kognitifnya 52,7.

Kita dapat berkaca pada negara Jepang. Pada saat perekonomiannya semakin maju setelah 1950-an, tinggi badan anak-anak muda Jepang bertambah secara signifikan. Pertumbuhan fisik generasi muda Jepang semakin bertambah baik seiring dengan membaiknya kesejahteraan dan asupan gizi. Begitu juga halnya yang terjadi di China. Sejak adanya reformasi, kehidupan rakyat China semakin sejahtera yang berdampak pada kecepatan pertumbuhan tinggi badan anak-anak dan pemudanya. Setelah kita merdeka sekian puluh tahun yang lalu, bangsa ini juga harus berbenah diri agar merdeka dari berbagai masalah gizi yang mengancam anak-anak dan generasi muda kita. Pemerintah harus menempatkan pembangunan SDM (gizi, kesehatan dan pendidikan) dengan prioritas tinggi. Kondisi sehat dan cukup gizi menjadi prasyarat penting untuk melahirkan SDM yang cerdas dan berkualitas.

Pertumbuhan anak-anak di negara berkembang termasuk Indonesia ternyata selalu tertinggal dibandingkan dengan anak-anak di negara maju. Pada awalnya kita menduga faktor genetik adalah penyebab utamanya. Namun, tumbuh-kembang anak Indonesia membuktikan bahwa bayi sampai dengan usia 6 bulan mempunyai berat badan sama baiknya dengan bayi di negara-negara lain. Perlambatan pertumbuhan kemudian mulai terjadi pada periode usia 6-24 bulan. Penyebabnya tak lain adalah pola makan yang semakin tidak memenuhi syarat gizi dan kesehatan. Pada usia 0-6 bulan, air susu ibu (ASI) masih menjadi andalan.

Karena itu, bayi Indonesia masih bisa tumbuh secara optimal. Akibat kemiskinan, anak-anak usia 6-24 bulan tidak bisa mendapatkan makanan yang berkualitas sebagai pendamping ASI. Akibatnya, kualitas fisik mereka semakin merosot.

Pemerintah harus menempatkan pembangunan SDM (gizi, kesehatan dan pendidikan) dengan prioritas tinggi. Kondisi sehat dan cukup gizi menjadi prasyarat penting untuk melahirkan SDM yang cerdas dan berkualitas.

Status gizi anak sering dinyatakan dalam ukuran berat badan menurut umur yang kemudian dibandingkan dengan nilai standar dari *World Health Organization/National Centre for Health Stastics* (WHO/NCHS) (WHO 1995). Ukuran status gizi ini secara internasional disebut *Z-score.* Anak dengan status gizi normal mempunyai *Z-score* –2Sd sampai +2Sd. Apabila *Z-score* berada di bawah -2Sd, anak tersebut dikatakan menderita gizi kurang, dan apabila di bawah –3Sd, berarti status gizinya buruk. Dengan bertambahnya umur (sampai usia balita), anak-anak Indonesia berisiko besar untuk terpuruk menjadi gizi kurang. Menurut laporan *United Nations Children's Fund* (Unicef), anak Indonesia yang berusia 2 tahun berat badannya 2 kg lebih rendah dibandingkan dengan anak-anak di negara lain, demikian pula tinggi badannya lebih pendek 5 cm.

Kemampuan genetis yang mempengaruhi pertumbuhan anak dapat muncul secara optimal jika didukung oleh faktor lingkungan yang kondusif. Yang dimaksud dengan faktor

lingkungan di sini adalah *intake* gizi. Apabila terjadi tekanan terhadap *intake* gizi, terjadilah *growth faltering* (gagal tumbuh). Berat badan adalah indikator pertama yang dapat dilihat ketika seseorang mengalami kurang gizi. Dalam jangka panjang, kurang gizi akan mengakibatkan hambatan pertumbuhan tinggi badan, dan akhirnya berdampak buruk bagi perkembangan mental-intelektual individu. Kurang gizi pada masa fase cepat tumbuh otak (di bawah usia 18 bulan) akan bersifat *irreversible* (tidak dapat pulih). Artinya, kecerdasan anak itu tidak bisa lagi berkembang secara optimal. Ini jelas akan semakin menurunkan kualitas bangsa Indonesia. Kurang energi-protein pada masa anak akan menyebabkan turunnya *Intelligence Quotient* (IQ), rendahnya kemampuan geometrik, dan tidak maksimalnya konsentrasi anak.

Indonesia berada pada urutan ke-64 dari 65 negara yang ikut dalam *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2012 (Lampiran 4). Ini indikasi bahwa ada yang tidak beres dengan sistem pendidikan di Tanah Air. PISA menyelenggarakan pengukuran siswa pada aspek matematika, sains, dan kemampuan membaca. Sekitar 510.000 orang siswa berusia 15-16 tahun berpartisipasi dalam PISA 2012 yang mewakili sekitar 28 juta orang remaja di seluruh dunia (OECD, 2014). Banyak anak didik kita yang memiliki kemampuan berpikir tingkat rendah (*lower order thinking skills*). Mengacu pada studi TIMSS (*Trends in International Math and Science Survey*, 2007), anak-anak Indonesia yang memiliki performa rendah dan di bawah rata-rata berjumlah 78 persen, Korea 10 persen, Singapura 12 persen, Taiwan 14 persen, dan Hongkong 15 persen.

d. Peran Perempuan dan Revitalisasi Program Gizi

Ketika seorang anak menderita gizi buruk, seringkali ibu (perempuan) merasa paling bertanggung jawab terhadap musibah yang terjadi. Mengapa? Karena ibu adalah orang yang paling dekat dalam pengasuhan anak usia di bawah lima tahun (balita), terutama dalam hal makannya. Padahal, timbulnya masalah gizi pada balita jelas bukan melulu persoalan perempuan. Demokrasi dalam keluarga mensyaratkan, gagalnya tumbuh kembang seorang anak adalah tanggung jawab bersama seluruh keluarga. Bapak sebagai pencari nafkah utama tidak bisa menyerahkan sepenuhnya pengasuhan anak kepada ibu (istri). Apalagi, sebagian istri ternyata juga berkarier sebagai pekerja. Pada keluarga-keluarga miskin *trade-off* yang terjadi apabila ibu bekerja adalah hilangnya kesempatan baginya untuk mengasuh dan membesarkan anaknya secara optimal. Ini bagaikan buah simalakama. Seandainya ibu tidak bekerja dan penghasilan suami tidak mencukupi, seluruh anggota keluarga (termasuk anak balita) akan mengalami defisit konsumsi gizi.

Kita menyadari bahwa perempuan di seluruh dunia memainkan peran ganda yakni sebagai ibu, sebagai pengatur rumah tangga untuk pemenuhan kebutuhan dasar keluarga (*family's basic need*), sebagai produsen dan kontributor penghasilan keluarga, dan sebagai pengatur organisasi kemasyarakatan yang berdampak pada kesejahteraan sosial. Inilah yang dikenal sebagai Empat Peran Perempuan. Untuk bisa mengembangkan *caring behavior* yang sehat maka prasyarat yang penting adalah pendidikan ibu, beban kerja ibu, serta ada tidaknya *alternate caregivers* (pengasuh).

> Ini bagaikan buah simalakama. Seandainya ibu tidak bekerja dan penghasilan suami tidak mencukupi, seluruh anggota keluarga (termasuk anak balita) akan mengalami defisit konsumsi gizi.

Ibu yang berpendidikan tinggi akan lebih giat mencari dan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan memelihara anak. Mereka juga akan menaruh perhatian lebih besar pada konsep sehat yang harus dicapai oleh seluruh anggota keluarganya sehingga anak-anak akhirnya dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Sumber daya keluarga yang berkualitas pada akhirnya akan sangat ditentukan oleh kaum perempuan. Upaya-upaya untuk meningkatkan pendidikan perempuan, memberi kesempatan dalam berbagai sektor pekerjaan, serta memudahkan akses mereka untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan gizi akan berdampak besar pada kualitas bangsa secara keseluruhan.

Gizi kurang dan gizi buruk harus mendapat perhatian serius. Ketika kita mengalami berbagai bencana mulai dari banjir, gunung meletus, tanah longsor, hingga gempa, maka bermunculan tempat-tempat pengungsian dengan fasilitas seadanya yang dapat mengancam gizi anak. Pengalaman dari negara-negara lain menunjukkan, penderita gizi 'akut' (muncul setelah menjadi pengungsi) prevalensinya di antara anak balita bisa berkisar 12-70 persen. Kondisi ini sangat mengkhawatirkan karena mereka benar-benar penderita kurang gizi. Angka ini bisa bertambah apabila memperhitungkan kurang gizi pada periode pra-mengungsi.

Persoalan gizi adalah fenomena kompleks. Unicef menyebutkan,

kendala ekonomi atau kemiskinan merupakan hal paling mendasar yang menyebabkan anak-anak balita terpuruk akibat gizi kurang. Hasil penelitian Sahidu (2014) di Nusa Tenggara Barat (NTB) menemukan, kebiasaan poligami berdampak buruk bagi balita karena pola asuh menjadi tidak optimal dan ibu balita harus pontang-panting menjadi pilar utama ekonomi keluarga. Awal 1960-an, pemerintah meluncurkan program gizi yang dikenal sebagai *Applied Nutrition Programe* di lima provinsi. Cikal-bakal Upaya Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK) tersebut kini telah menjadi gerakan nasional pos pelayanan terpadu (Posyandu) dengan cakupan menyeluruh dari desa sampai kota.

Untuk mengatasi persoalan gizi di Indonesia, pemerintah mengandalkan Posyandu sebagai ujung tombak di lapangan yang diharapkan mampu mendeteksi kasus-kasus gizi kurang sedini mungkin. Namun, kinerja Posyandu saat ini masih belum optimal. Hal ini karena rendahnya kemampuan kader dan belum maksimalnya dukungan pendanaan dari pemerintah. Sejak 1999, telah dilakukan revitalisasi Posyandu, tapi gaungnya tidak terdengar.

Penelitian di 19 provinsi (Khomsan dan Herawati, 2014) mengungkapkan bahwa persentase partisipasi anak yang datang ke Posyandu hanya 58.4%. Anak-anak balita sudah *drop-out* dari Posyandu ketika usia 2-3 tahun. Mereka kemudian terdaftar di Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Posyandu akhirnya semakin ditinggalkan. Ada baiknya Posyandu dan PAUD disatukan dalam satu wadah.

Tidak cukup kita menyikapi masalah gizi kurang dengan hanya menimbang berat badan anak setiap bulan. Pemulihan gizi juga memerlukan intervensi pemberian makanan tambahan. Ironisnya, perhatian pemerintah sering hanya tertuju pada persoalan gizi buruk dan mengabaikan persoalan gizi kurang.

Integrasi Posyandu-PAUD memungkinkan ibu-ibu dan balita mendapatkan pengetahuan tentang gizi dan aspek psikososial yang merupakan indikator tumbuh-kembang anak. Mereka harus tahu tentang peran gizi bagi pertumbuhan, pola pengasuhan anak yang baik, dan pentingnya stimulus kepada anak-anak balita sehingga anak-anak menjadi aktif dan tanggap.

Revitalisasi Posyandu yang mempunyai komitmen kuat terhadap peningkatan gizi masyarakat harus segera dilakukan oleh pemerintah. Kerja sama dengan swasta untuk membangun Posyandu bukanlah hal tabu. Posyandu yang jangkauannya sudah sangat luas masih layak untuk menerima beban tanggung jawab dalam pencegahan kurang gizi. Syaratnya hanya satu, segera lakukan revitalisasi Posyandu dengan melengkapi pelayanannya. Pelayanan yang sangat krusial untuk segera diimplementasikan adalah pemberian makanan tambahan yang berkualitas (bukan lagi secangkir kacang ijo). Untuk mendongkrak kinerja Posyandu, maka kader-kadernya yang mayoritas perempuan perlu dihargai pemerintah, misalnya, keluarga kader gratis berobat, anak-anak kader mendapat beasiswa dan pendidikan gratis sampai sekolah menengah atas (SMA), atau kader memperoleh insentif bulanan.

Gaung revitalisasi program gizi terutama Posyandu hanya ramai

saat seminar, lokakarya atau sarasehan tetapi sepi di lapangan. Revitalisasi Posyandu malah memunculkan pertanyaan, apakah Posyandu memang pernah dianggap vital? Petugas lapangan seperti bidan desa dan kader gizi mungkin tidak lagi hirau tentang revitalisasi Posyandu karena dari dulu sampai sekarang, program gizi Posyandu memang ibarat anak balita sedang belajar berjalan, serba tertatih-tatih. Tidak cukup kita menyikapi masalah gizi kurang dengan hanya menimbang berat badan anak setiap bulan. Pemulihan gizi juga memerlukan intervensi pemberian makanan tambahan. Ironisnya, perhatian pemerintah sering hanya tertuju pada persoalan gizi buruk dan mengabaikan persoalan gizi kurang.

Fenomena gunung es sangat tepat menggambarkan masalah gizi di Indonesia. Gizi buruk yang menonjol ke permukaan kelihatannya sedikit, namun masalah gizi kurang yang tidak tampak jumlahnya jauh lebih banyak. Penderita kurang gizi tanpa penanganan yang cukup berpotensi menjadi bencana nasional, yakni akan lahir generasi yang pertumbuhan fisiknya tidak optimal dan terganggu kecerdasannya akibat kurang gizi sejak usia dini. Pelayanan gizi menjadi kurang optimal karena situasi Posyandu yang hiruk-pikuk dan serba sesak. Penyuluhan gizi oleh kader nyaris tidak pernah dilakukan karena alasan fasilitas ataupun karena SDM yang kurang terlatih. Dana pelatihan untuk kader gizi tidak tersedia karena kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak menganggapnya sebagai hal penting.

Jumlah Posyandu saat ini mencapai lebih dari 240.000 unit, tetapi diperkirakan hanya 40 persen yang melaksanakan fungsinya dengan baik. Selain itu, cakupan Posyandu juga masih rendah, yaitu 50 persen untuk anak balita dan 20 persen untuk ibu hamil. Secara keseluruhan kader Posyandu terlatih berjumlah 30 persen dan sisanya adalah kader dengan kualitas seadanya. Potret Posyandu yang buram ini harus segera dibenahi. Pemberdayaan Posyandu yang akan berdampak kuat terhadap peningkatan gizi masyarakat harus segera dilakukan. Oleh sebab itu, Pemda dan Pemerintah Pusat harus mengambil tanggung jawab besar dalam merumuskan dan membiayai upaya-upaya pemberdayaan Posyandu ini. Posyandu harus menjadi layanan gizi terdekat bagi masyarakat dan kualitasnya harus segera diperbaiki. Negara yang berlimpah SDA-nya seperti Indonesia menjadi tidak sejahtera karena SDM-nya terpuruk. *

BAB III
KEBIJAKAN PANGAN
NASIONAL

BANYAK TANTANGAN DAN KENDALA

"Keberhasilan peningkatan produksi di sektor pertanian amatlah penting dan strategis. Bukan saja dalam rangka mencapai swasembada pangan, tetapi juga dalam rangka memperbesar sumber devisa, membuka kesempatan kerja serta menaikkan pendapatan petani-nelayan di pedesaan."

~ HM Soeharto, Presiden Republik Indonesia ke-2 ~

KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL

BANYAK TANTANGAN DAN KENDALA

Pada pertengahan era Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II, tepatnya pada 2012, Indonesia mengembangkan pendekatan dan proposisi yang agak berbeda dalam kebijakan pangan nasional sebelumnya. Pendekatan dan proposisi ini secara implisit menyatakan bahwa ketahanan pangan nasional berawal dari kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Dengan pendekatan dan proposisi ketahanan pangan seperti itulah pada akhir 2012 diundangkan landasan politis dan strategis bidang pangan yang baru, yakni Undang-Undang (UU) No.18/2012 tentang Pangan pada 16 November 2012. UU tersebut diumumkan dalam Lembaran Negara

Nomor 227 Tahun 2012. Walau belum secara komprehensif, landasan strategis pada UU No.18/2012 mulai mencoba membumikan ucapan bersejarah Presiden Soekarno saat meletakkan batu pertama pembangunan Kampus Baranangsiang Institut Pertanian Bogor (IPB) pada April 1952.

Konsep kedaulatan pangan sebenarnya lebih penting dan lebih strategis dari konsep swasembada pangan (*self sufficiency*), dan bahkan dari ketahanan pangan (*food security*) yang lebih bersifat ke dalam. Ketergantungan yang begitu tinggi terhadap pangan impor adalah salah satu indikasi dari masalah keberdaulatan pangan. Bentuk paling menakutkan dari buruknya keberdaulatan pangan adalah "keterjebakan" pangan impor. Dalam arti, negara hanya menggantungkan sepenuhnya pada pasokan pangan negara lain, sementara cadangan devisa dan neraca pembayaran di dalam negeri sangat buruk.

Keberhasilan pelaksanaan UU No.18/2012 dalam menjamin ketahanan pangan, menjaga kemandirian pangan dan menciptakan kedaulatan pangan nasional, akan sangat bergantung pada kinerja pemerintah sebagai lembaga eksekutif, mulai dari tingkat pusat, provinsi hingga daerah. Apabila pemerintah mampu konsisten dalam memperjuangkan aspek keberdaulatan pangan, tentu prasyarat yang harus diselesaikan adalah meningkatkan konsistensi strategi dasar kebijakan sektor pertanian dan pembangunan kedaulatan pangan.

Berkaitan dengan itu, secara lebih komprehensif pada Bab III ini dibahas tentang kebijakan pangan nasional dengan menganalisis landasan strategis kebijakan pangan nasional, fenomena kompleksitas kebijakan pangan pada era transisi pasca-Orde Baru, atau pada era

Reformasi yang sedang mencari jati diri dan keseimbangannya. Dibahas pula dinamika Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) berkala pada rentang lima tahun administrasi pemerintahan.

Landasan Strategis

Pada UU No.18/2012 tentang Pangan secara eksplisit telah dijelaskan tentang tiga istilah penting, yang selama ini sering dirancukan, yaitu kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Ketiganya dapat dijelaskan sebagai berikut: (a) Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal; (b) Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam (SDA), manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat; dan (3). Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Selain UU No.18/2012 tentang Pangan, Indonesia sebenarnya memiliki cukup banyak landasan strategis kebijakan atau aransemen kelembagaan yang berhubungan secara langsung dan

tidak langsung dengan pangan dan pertanian dalam arti luas. Sekian perangkat kebijakan strategis ini tidak akan dibahas satu per satu, melainkan hanya akan disampaikan secara umum. Substansi yang ingin disampaikan adalah bahwa aturan tertulis kebijakan strategis untuk memajukan sektor pangan dan pertanian sebenarnya telah cukup banyak. Apabila sektor pangan dan pertanian masih belum maju dan masih belum membawa kesejahteraan masyarakat dan kejayaan negara, kemungkinannya hanya dua, yaitu: (1) Secara substansial aransemen kelembagaan atau landasan kebijakan itu tidak baik, atau (2) Manajemen pelaksanaan atau kapasitas sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan tidak baik dan tidak cakap.

Landasan kebijakan terbaru mengenai pangan dan pertanian adalah UU No.19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang bermaksud memberikan perlindungan petani dan usaha taninya, sekaligus memberikan pemberdayaan dan pendampingan kepada petani. Salah satu substansi kebijakan perlindungan petani yang sedang menjadi diskusi publik saat ini adalah asuransi pertanian yang mencakup banjir, kekeringan, dan serangan hama dan penyakit tanaman. Perlindungan diberikan kepada petani kecil yang menguasai lahan di bawah 2 hektare terhadap kemungkinan bencana alam dan bencana biologi. Dalam uji coba yang dilakukan di 8 provinsi, Pemerintah memberikan subsidi berupa pembayaran 80 persen dari asuransi, sedangkan petani menanggung 20 persen sisanya. Kerugian diganti apabila intensitas kerusakan mencapai 75 persen atau lebih dari areal tanam. Kebijakan pemberdayaan petani yang masih dalam tahap pembahasan adalah tentang perbankan

Salah satu substansi kebijakan perlindungan petani yang sedang menjadi diskusi publik saat ini adalah asuransi pertanian yang mencakup banjir, kekeringan, dan serangan hama dan penyakit tanaman.

atau pembiayaan petani dan pertanian agar tidak hanya berupa kredit program dan subsidi bunga yang terlalu biasa dan tidak memberdayakan, bahkan menimbulkan bencana moral.

UU No.30/2010 tentang Hortikultura sebenarnya telah cukup baik dan mewadahi pengembangan pangan, khususnya dari sektor hortikultura yang amat potensial sebagai sumber penghasilan petani yang berlahan sempit. Pihak asing saat ini sedang mencoba membahas, mungkin akan melakukan uji materi (*judicial review*) atas pembatasan 30 persen kepemilikan asing di sektor hortikultura. Sesuatu yang sensitif pada kebijakan ini adalah pengembangan benih hortikultura, yang selama ini masih tergantung pada perusahaan benih asing atau berafiliasi asing.

UU No.41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada awal kelahirannya mendapat ekspektasi dan harapan yang sangat besar untuk mengurangi laju konversi lahan sawah, yang telah mencapai 100 ribu hektare per tahun. Sekian peraturan pelaksanaannya pun telah dibuat, bahkan sampai lima Peraturan Pemerintah (PP), penetapan insentif, sistem informasi dan pembiayan plus dua Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) yang bersifat lebih teknis kesawahan dan cadangannya.

UU No.18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan telah menimbulkan kehebohan sejak awal diundangkan sampai saat ini

karena dimensi bisnis dan politik dari pangan berbasis peternakan demikian kental. UU No.18/2009 sebenarnya mencoba lebih realistis tentang impor produk peternakan, terutama daging sapi, agar tidak tergantung hanya dari Australia dan Selandia Baru. Aturan impor sapi dan daging sapi dilonggarkan tidak lagi berbasis negara, tetapi berbasis zona di dalam negara, yang bebas dari penyakit mulut dan kuku (PMK). Dengan kata lain, Indonesia dapat mengimpor sapi dan daging sapi dari India dan bahkan dari Brasil, sepanjang berasal dari wilayah yang bebas PMK, walau satuan negara tersebut tidak bebas PMK.

Esensinya, akses pangan berprotein tinggi tersebut dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Sebagian masyarakat kemudian melakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan pasal atau kebijakan yang membolehkan impor dari negara tidak bebas PMK itu dibatalkan. Artinya, Indonesia hanya boleh mengimpor sapi dan produk daging dari negara yang bebas PMK, dalam hal ini yang rasional adalah Australia dan Selandia Baru.

UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang sebenarnya cukup direktif dan berwibawa untuk mampu mengatur ruang dan wilayah produksi pangan, wilayah kehutanan, wilayah industri, wilayah proteksi dan konservasi, wilayah perkotaan dan sebagainya. UU No.26/2007 telah mewajibkan provinsi dan kabupaten/kota untuk menyelesaikan peraturan daerah tentang penataan ruang sampai April 2009. Hingga kini hanya 17 provinsi dari 34 provinsi di Indonesia dan 273 kabupaten/kota dari hampir 500 daerah otonom di Indonesia yang telah mampu menyelesaikan peraturan daerahnya (Perda).

Persoalan menjadi semakin pelik ketika tidak ada sanksi politik dan administratif terhadap kelalaian provinsi dan kabupaten/kota yang tidak mampu menyelesaikan Perda tentang penataan ruang, yang dapat diintegrasikan ke dalam penataan ruang dan wilayah nasional. Dengan absennya peraturan daerah RTRW tersebut, Pemerintah Pusat mengalami kesulitan untuk melakukan koordinasi dan sinergi yang melibatkan beberapa provinsi, serta melakukan integrasi tata ruang nasional dengan RTRW tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Para produsen pangan dan pelaku sektor pertanian dan sektor-sektor lain sangat memerlukan integrasi penataan ruang ini untuk mengurangi peluang tumpang-tindih penggunaan lahan, lebih khusus lagi antara sektor pertanian, kehutanan, perkebunan, pertambangan, konservasi dan preservasi sumber daya alam.

UU No.16/2006 tentang Penyuluhan Pertanian sebenarnya dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan proses alih teknologi dari lembaga penelitian, universitas dan organisasi akademik penghasil teknologi pertanian dalam arti luas kepada petani sebagai pengguna teknologi pertanian. UU No.16/2006 juga diharapkan terlalu banyak, bahkan dianggap sebagai panacea, obat segala obat, padahal tantangan pertanian semakin berat dan kompleks. Perjalanan penyuluhan selama delapan tahun terakhir sangat lambat, terlalu administratif-birokratis dan prosedural. Substansi tujuan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) pertanian dan peningkatan modal sosial nyaris sama sekali tidak tergarap. Banyak SDM pertanian yang tidak *update* dan tidak kompeten, bahkan merasa rendah diri di hadapan petani, apalagi petani maju.

Sampai saat ini, jenjang karier profesional penyuluh kalah menarik dari

godaan jabatan struktural dan perebutan kekuasaan politik. Persoalan paling krusial yang tidak dapat dipecahkan oleh UU No.16/2006 adalah bahwa materi dan model penyuluhan sangat jauh dari sumber pengetahuan dan teknologi, yaitu universitas atau perguruan tinggi dan lembaga penelitian di setiap daerah. Masyarakat seharusnya paham bahwa sistem penyuluhan pertanian bukan sekadar urusan tertib administrasi birokrasi, melainkan juga merupakan bagian integral tidak terpisahkan dari pembangunan pertanian. Senjang produktivitas (*yield gap*) sebenarnya masih dapat dipecahkan melalui perbaikan manajemen usaha tani, berbasis praktik pertanian baik (*good agricultural practices*, GAP), peningkatan produktivitas melalui teknologi baru dan inovasi kelembagaan dengan memanfaatkan kearifan lokal.

UU No.31/2004 tentang Perikanan sebenarnya memberikan ruang gerak yang amat besar bagi penyediaan pangan ikan yang sebenarnya banyak dijumpai di Indonesia. Sampai saat ini kontribusi sektor prikanan tangkap masih lebih dominan dibandingkan dengan perikanan budidaya. Dengan sekian macam permasalahan di sektor perikanan yang terlalu banyak melibatkan nelayan skala kecil, sebagian besar berada di Jawa, dan masih cukup banyak unit pengolahan ikan tidak memiliki sertifikat, tentu masih cukup sulit bagi UU No.31/2004 untuk dapat dilaksanakan dengan baik.

UU No.18/2004 tentang Perkebunan, sama dengan UU No.31/2004 tentang Perikanan telah berumur satu dasawarsa, namun kinerjanya masih belum mampu meningkatkan dharmanya, yaitu: (a) Penyerapan lapangan kerja, (b) Peningkatan devisa negara, dan (c) Pelestarian SDA dan lingkungan hidup. Pangan berbasis perkebunan

sebenarnya sangat prospektif, terutama karena produk Indonesia telah merajai pasar dunia. Minyak sawit mentah (CPO) Indonesia saat ini menempati nomor satu dunia, di atas Malaysia.

UU No.41/1999 tentang Kehutanan memiliki multi-fungsi, mulai dari pemanfaatan SDA dan bentang alam untuk menghasilkan produk kehutanan, termasuk produk kehutanan non-kayu, seperti pangan dan tanaman obat, sampai pada pelestarian SDA dan pembayaran jasa lingkungan hidup. Namun, kompleksitas sektor kehutanan dalam 14 tahun terakhir telah menyebabkan kinerja sektor kehutanan sering tidak mampu mengikuti perkembangan zaman yang berubah begitu cepat.

UU No.12/1992 tentang Budidaya Pertanian adalah produk kebijakan pangan yang telah dihasilkan sejak zaman Orde Baru dan baru dapat dilaksanakan dengan baik karena peraturan perundangan di bawahnya sangat lama tidak dapat diselesaikan. Kini, setelah peraturan perundangan tersebut berlaku universal tetapi sistem budidaya pertanian masih tidak dapat meningkatkan kesejahteraan warganya, maka pemanfaatan ilmu pengetahuan dan sastra (Ipteks) perlu segera dimanfaatkan.

Kompleksitas Kelembagaan Pangan Masa Transisi

Pada masa transisi sekarang ini, kelembagaan pangan Indonesia mengalami kompleksitas yang tidak ringan karena, baik secara ideologis maupun secara praksis, landasan kebijakan yang ada masih belum mampu mengarah pada kemandirian atau ketahanan pangan. Sejak Indonesia berupaya melakukan liberalisasi perdagangan pada 1998, cukup banyak kritik dan kecaman datang bertubi-tubi, bahwa

liberalisasi perdagangan bahan pangan yang terlalu dini justru memperlemah posisi kedaulatan ekonomi Indonesia sebagai bangsa yang beradab. Laju impor Indonesia mencapai 5,8 juta ton, suatu rekor terburuk dalam sejarah pertanian modern Indonesia. Petani padi dan kosumen beras dibuat semakin tergantung pada beras impor karena petani padi juga *net consumer*. Demikian pula untuk bahan penting lain seperti gula, jagung dan kedelai, volume impor yang dicatat Indonesia mencapai tingkat yang mengkhawatirkan keberdaulatan pangan di dalam negeri.

Setelah debat publik berlangsung cukup lama, bahwa intervensi Dana Moneter Internasional (*International Moneter Fund*, IMF) ternyata telah masuk terlalu jauh ke tingkat bisnis mikro dan sektoral, maka argumen tentang penguatan kelembagaan dan kualitas perumusan kebijakan ekonomi jauh lebih dibutuhkan daripada sekadar liberalisasi perdagangan. Indonesia akhirnya memberlakukan kembali kebijakan tarif bea masuk impor untuk komoditas beras dan gula yang dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan bernomor 368/KMK.01/1999 dan mulai efektif per tanggal 1 Januari 2000. Tarif bea masuk beras ditetapkan sebesar Rp430 per kilogram, atau setara 30 persen dari harga eceran beras, sedangkan bea masuk gula ditetapkan sebesar 25 persen dari harga jual. Walaupun perubahan kelembagaan tersebut tidak memuaskan beberapa kelompok kepentingan dalam bidang pangan, signal kebijakan yang lebih strategis bahwa Indonesia memang serius membantu petani dan konsumen skala kecil kiranya dapat tersampaikan secara baik.

Secara teoritis, tarif atau bea masuk cenderung meningkatkan harga beras di tingkat produsen atau petani dalam negeri karena

> Laju impor Indonesia mencapai 5,8 juta ton, suatu rekor terburuk dalam sejarah pertanian modern Indonesia. Petani padi dan kosumen beras dibuat semakin tergantung pada beras impor karena petani padi juga *net consumer*.

mengurangi surplus konsumen, menambah surplus produsen, dan meningkatkan penerimaan pemerintah. Artinya, pengenaan tarif bea masuk beras merupakan upaya pemerintah untuk mengambil bagian konsumen dan ditransfer ke produsen. Petani akan merespons bea masuk itu, apabila elastisitas suplai beras positif, *ceteris paribus*. Produksi beras akan meningkat, sedangkan konsumen cenderung mengurangi konsumsinya. Dampak pengenaan tarif terhadap peningkatan harga beras di tingkat petani masih tergantung pada jumlah stok beras, terutama yang dimiliki swasta. Di sinilah implikasi kebijakan publik dari suatu tarif bea masuk impor menjadi sangat penting karena terdapat unsur-unsur di dalam masyarakat yang diuntungkan dan dirugikan oleh kebijakan tersebut.

Hasil evaluasi terhadap kinerja kebijakan tarif bea masuk impor beras di lapangan (Arifin, 2004) menujukkan bahwa besarnya tarif bea masuk impor sebesar Rp430/kg umumnya bukan merupakan penghalang yang serius dalam melakukan kegiatan impor. Para importir yang menggunakan Pelabuhan Belawan dan Tanjungpriok membebankan tarif impor kepada pedagang grosir dan pengecer lainnya, sekaligus tentu saja kepada konsumen beras. Bahkan, tidak terdapat pengaruh signifikan antara pengenaan tarif bea masuk dan volume impor beras yang masuk di kedua pelabuhan tersebut. Beras

impor yang masuk melalui pelabuhan Belawan dan Tanjungpriok saat ini sebagian besar adalah beras dari Thailand dan terdapat sebagian kecil dari Vietnam.

Beras Thailand relatif lebih disenangi oleh pedagang dan konsumen karena kualitas lebih bagus (nasi pulen), harga lebih rendah dan ongkos angkut lebih murah (jarak lebih dekat). Para importir umumnya lebih menyukai satu patokan tarif impor seperti yang berlaku sekarang, bukan tarif impor variabel yang justru lebih menyulitkan pada perhitungan *cash flow* dan *business plan* serta kegiatan usaha lainnya. Sebagian importir tidak merasa terbebani oleh pungutan-pungutan tidak resmi di luar kepabeanan, meskipun ada juga satu dua importir yang mengatakan adanya pungutan di luar tarif impor seperti pungutan di karantina pelabuhan. Sistem pengurusan dokumen impor juga mudah dan sederhana. Meski begitu, mereka masih menggunakan jasa kepelabuhanan untuk mengurusi masalah pembayaran bea masuk dan pengeluaran barang.

Kebijakan stabilisasi harga pangan dikeluarkan oleh pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid melalui Inpres No.9/2001 dan Presiden Megawati Soekarnoputri melalui Inpres No.9/2002. Perbedaan mencolok dari kedua Inpres ini dari kebijakan sebelumnya adalah perubahan istilah kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) atau di negara-negara maju biasa dikenal dengan *procurement price policy*. Kritik utama dari perubahan istilah ini adalah bahwa pemerintah (Bulog pada waktu itu) merasa semakin berat untuk mengamankan harga dasar gabah, terutama pada musim panen raya, sehingga hanya mampu memberikan harga patokan pembelian gabah pada titik pengadaan, misalnya gudang

Bulog. Kebijakan stabilisasi harga pangan didukung oleh kebijakan impor pangan, jaminan ketersediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin.

Inpres No.9/2002 juga mengamanatkan kepada Pemerintah (Bulog) untuk meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan berupa pemberian bantuan pangan pokok dengan harga disubsidi. Skema yang digulirkan dikenal dengan nama Operasi Pasar Murni (OPM) sebagai pengganti skema subsidi harga sebelumnya yang disatukan dengan bantuan Jaring Pangan Sosial (JPS) dan bernama Operasi Pasar Khusus (OPK) karena memang untuk kalangan tidak mampu dan kelompok pra-sejahtera (*absolute poverty*) dan sejahtera (*near poverty level*). Dalam perkembangan selanjutnya, skema subsidi harga beras bagi kelompok miskin kemudian dikenal dengan nama beras untuk keluarga miskin (Raskin), yang disalurkan bersama skema dana kompensasi kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Jumlah target penerima diperkirakan mencapai 10 juta keluarga miskin yang akan memperoleh beras sebesar 20 kilogram per keluarga dengan harga jual cukup murah Rp1.000 per kilogram.

Pada 2002, juga tercatat reforma kebijakan impor melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (SK Nomor 643/MPP/Kep/9/2002), atau lebih dikenal dengan kebijakan tata niaga gula. Pertimbangannya sederhana, bahwa sejak krisis ekonomi, baik petani maupun konsumen selalu berada pada pihak yang dirugikan dalam proses perdagangan internasional. Setelah dua tahun implementasi Kepmen No.643/2002 itu, margin harga gula domestik dengan harga gula internasional masih sangat besar, sehingga dimanfaatkan sebagai tambang keuntungan bagi siapa

saja yang telah lama menekuni bisnis pergulaan. Harga gula *free on board* (FOB) dunia saat ini sekitar US$20 sen jika ditambah biaya angkut, asuransi, bongkar-muat dan lain-lain, dengan kurs nilai tukar sekarang, itu pun masih di bawah Rp2.800 per kilogram. Maksudnya, apabila harga eceran di pasar domestik masih berkisar Rp4.000 per kilogram, bahkan jauh lebih tinggi pada masa-masa tertentu, "respon rasional" dari pelaku ekonomi masih terlalu kuat dibandingkan dengan kualitas administrasi birokrasi saat ini. Akibatnya, pencapaian tujuan ideal tata niaga gula untuk mendongkrak harga jual petani tebu dan pemberian sinyal positif bagi pembenahan industri gula domestik mengalami hambatan.

> Jumlah target penerima diperkirakan mencapai 10 juta keluarga miskin yang akan memperoleh beras sebesar 20 kilogram per keluarga dengan harga jual cukup murah Rp1.000 per kilogram.

Di sisi lain, langkah kebijakan revitalisasi agro-industri yang pernah digulirkan pada era pemerintahan sebelumnya juga tidak menghasilkan kemajuan berarti. Paket pembenahan yang terdiri dari restrukturisasi industri gula domestik, terutama pabrik gula tua milik negara (BUMN) di Jawa, termasuk langkah diplomasi reposisi gula Indonesia di pasar internasional, seakan menemui "tembok besar", tidak hanya karena visi kebijakan yang berbeda, tetapi juga karena pragmatisme dan pengacuhan (*ignorance*) dari sebagian besar perumus dan pelaksana kebijakan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Pabrik-pabrik gula itu seakan dibiarkan mati pelan-pelan karena tidak mampu bergelut dengan persoalan inefisiensi teknis dan ekonomis,

serta ketidakterjangkauan upaya modernisasi, perubahan teknologi dan strategi reposisi industri, yang hampir menjadi prasyarat mutlak dalam dunia bisnis global seperti sekarang. Seharusnya, masalah pelik dan struktural di atas harus dipecahkan secara komprehensif dengan jiwa besar sambil menghilangkan perasaan ego-sektoral, memperbaiki mekanisme koordinasi dan *enforcement structure* dalam setiap jengkal langkah kebijakan pangan yang lebih komprehensif .

Dua aransemen kelembagaan atau kebijakan strategis lain tentang ketahanan pangan dalam masa transisi sekarang ini adalah PP No. 7/2003 tentang Perum Bulog dan Inpres No. 2/2005 tentang Kebijakan Perberasan juga menjadi perhatian dalam studi sekarang ini. Walaupun keduanya sering dinilai masih belum mampu memperkuat kelembagaan ketahanan pangan di Indonesia, sebenarnya kedua aransemen di atas dapat dianggap sebagai salah satu tonggak penting bersejarah tentang perjalanan ketahanan pangan ke depan. Di tingkat operasional, Bulog perlu semakin besar menjadi lembaga usaha yang lebih andal dan profesional, dan mampu memberikan kontribusi berharga pada ketahanan pangan.

Tabel 2 Ikhtisar Reforma Kebijakan Pangan Strategis

Tahun	Reforma Kebijakan	Tujuan Kebijakan	Hasil Akhir
1998	Liberalisasi impor pangan *(Letter of Intent* - IMF)	>Meningkatkan efisiensi perdagangan beras >Menghilangkan fungsi monopoli Bulog	>Impor beras 5.8 juta ton, rekor tertinggi, walau kekeringan juga faktor dominan.
1999	Pencabutan subsidi pupuk (Kepres No. 8/1998)	>Menyehatkan anggaran negara & industri pupuk >Meningkatkan efisiensi produksi pertanian	>Harga pupuk naik, penggunaan menurun walaupun tidak dapat dipisahkan dari inflasi
2000	Proteksi beras dan gula (SK Menteri Keuangan No. 368/KMK.01/ 1999)	>Memberikan insentif peningkatan produksi >Mengembalikan rasa percaya diri petani untuk menaikkan produktivitas	>Impor total beras dan gula menurun, tapi penyelundupan atau total impor yang tidak dilaporlan meningkat
2001	Harga Dasar Pembelian (Inpres No. 9/2001)	>Memberikan insentif dan meningkatkan kesejahteraan petani padi	>Harga petani masih dapat diamankan dan tidak terlalu jatuh.
2002	Harga Dasar Pembelian (Inpres No. 9/2002)	>Memberikan insentif & menyesuaikan dengan perkembangan harga	>Harga gabah petani 50 persen jatuh di bawah harga dasar.
2002	Amanat Ketahanan Pangan (PP No. 68/2002)	>Memperjelas strategi ketahanan pangan dan pembagian tugas	>Hampir setiap daerah telah memiki dewan ketahanan pangan

Tahun	Reforma Kebijakan	Tujuan Kebijakan	Hasil Akhir
2002	Subsidi beras untuk keluarga miskin (Raskin) (Amanat Inpres No 9/2002)	>Mempertajam target subsidi beras selama ini >Meningkatkan gizi makro masyarakat	>Keluarga miskin di perkotaan tertolong, walau *database* perlu disempurnakan lagi.
2002	Tata Niaga Impor Gula (SK Menteri Perindag No. 643/MPP/Kep/9/2002)	>Mengatur impor dan distribusi gula domestik >Membantu strategi revitaliasi industri gula	>Harga tebus tebu petani naik, walaupun harga gula konsumen juga meningkat.
2003	Format Baru Perum Bulog (PP No.7/2003)	>Meningkatkan efisiensi lembaga parastatal dan sistem distribusi pangan	>Persoalan efisiensi, *corporate culture*, dan *good governance*.
2004	Larangan Impor Beras (SK Menteri Perindag)	>Melindungi petani dan sistem produksi domestik pada saat panen raya.	>Harga dunia naik, hipotesis negara besar menjadi kenyataan?
2004	Tata Niaga Impor Gula (SK Menteri Perindag No. 527MPP/Kep/9/2004)	>Pengganti SK 643/2002 mengatur impor dan distribusi gula domestik.	>Belum ada dampak nyata pada revitalisasi industri gula domestik
2005	Harga Referensi Pembelian (Inpres 2/2005)	>Melindungi petani, memantapkan ketahanan pangan & meningkatkan ekonomi	>Belum ada *outcome* menonjol, sistem pengadaan sedikit lebih baik dan terukur

Tahun	Reforma Kebijakan	Tujuan Kebijakan	Hasil Akhir
2006	Penguatan kembali Dewan Ketahanan Pangan (Perpres 83/2006)	>Melakukan koordinasi kebijakan ketahanan pangan. Ketua DKP adalah Presiden dan Ketua Harian DKP adalah Menteri Pertanian	>Rapat koordinasi lebih teratur, sidang regional ketahanan pangan dan konferensi nasional ketahanan pangan lebih rutin
2006	Sistem Resi Gudang resmi menjadi undang-undang (UU 9/2006)	>Melakukan lindung nilai, terutama komoditas pangan, yang sering jatuh pada saat musim panen	>Landasan hukum ini menjadi panduan bagi pelaksanaan sistem resi gudang di daerah
2007	Harga Referensi Pembelian (Inpres 3/2007)	>Melindungi petani, memantapkan ketahanan pangan & meningkatkan ekonomi	>Lebih banyak berupa aktivitas rutin, tapi kinerja pengadaan belum terlalu baik.
2008	Harga Referensi Pembelian (Inpres 1/2008)	>Melindungi petani, memantapkan ketahanan pangan & antisipasi krisis	> Kinerja pengadaan sedikit membaik, Bulog lebih fleksibel membeli gabah petani
2008	Bantuan Langsung Tunai (Inpres 3/2008)	>Memberi kompensasi bagi kelompok miskin yang terdampak karena kenaikan harga BBM	>Awalnya agak kisruh tapi secara perlahan menjadi harapan bagi penduduk miskin

Tahun	Reforma Kebijakan	Tujuan Kebijakan	Hasil Akhir
2009	Pengadaan dan Penyaluran Pupuk (Permendag 7/2008)	>Menerapkan rayonisasi distribusi pupuk untuk mengatasi kelangkaan, terutama musim tanam	>Distribusi semakin teratur, persaingan antarprodusen pupuk walau sesama BUMN
2009	Diversifikasi Pangan (Perpres 22/2009)	>Untuk meningkatkan penganekaraga-man konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal	>Target penurunan konsumsi beras 1,5% hanya tercapai 0,8% per tahun karena inkonsistensi
2010	Percepatan Prioritas Pembangunan Nasional (Inpres 1/2010)	>Untuk mempercepat pencapaian target dan pelaksanaan prioritas pembangunan nasional	>Beberapa gudang pangan banyak dibangun di 98 kabupaten/kota
2011	Undang-Undang tentang Sistem Resi Gudang baru (UU 9/2011)	>Menyempurnakan UU 9/2006 tentang Sistem Resi Gudang (SRG), kdengan memasukkan penjaminan risiko	>Sistem resi gudang berjalan, diterbitkan 1.268 resi, dengan nilai Rp 252,8 miliar (sampai akhir 2013)
2012	Harga Referensi Pembelian (Inpres 3/2012)	>Melindungi petani, memantapkan ketahanan pangan dan pencapaian target surplus 10 juta	>Lebih banyak berfungsi administrasi dan harga gabah petani lebih tinggi.

Sumber: Kompilasi dari Berbagai Sumber

Aransemen kelembagaan bidang pangan yang tertuang dalam Inpres No. 2/2005 tentang Kebijakan Perberasan memang cukup penting

dan strategis, walaupun masih belum cukup untuk menjamin langkah integrasi dengan sistem kelembagaan pangan lokal dan kebijakan ekonomi makro secara umum. Sebagaimana karakter masa transisi yang penuh kompleksitas--walau tidak terlalu benar jika sering dijadikan *excuse*--hasil-hasil studi empiris ekonomi perberasan selama empat tahun terakhir tidak terakomodasi dan menjadi bahan pertimbangan penting dalam aransemen kelembagaan terbaru tersebut. Misalnya, selama dua tahun terakhir jumlah insiden kejatuhan harga gabah petani di bawah harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) sangat besar (lebih dari 50 persen), terutama pada musim panen raya. Jarang sekali petani mampu menikmati harga gabah kering panen (GKP) sebesar Rp1.230 per kilogram sebagaimana tertuang dalam Inpres No.9/2002 (Arifin, 2005).

Faktor yang seharusnya dijadikan pertimbangan adalah kualitas gabah petani sangat jauh dari memadai, misalnya hampir selalu tidak pernah mencapai kadar air 14 persen, butir rusak 5 persen, butir hijau 3 persen dan sebagainya. Pada 2003 dan 2004, musim panen raya padi bersamaan dengan banjir besar di beberapa sentra produksi, sehingga amat sulit bagi petani dan pedagang pengumpul pedesaan untuk memenuhi ketentuan harga referensi tersebut. Apakah harga referensi GKP sebesar Rp1.230 per kilogram dianggap terlalu besar (*overhung*)? Analisis lebih mendalam tentang kesulitan petani sawah dengan luas garapan 0,25 hektare untuk menutup biaya produksi dan biaya hidup selama ini masih harus dilakukan secara lebih teliti dan hati-hati. Dengan anggapan tersebut, tidaklah terlalu mengherankan ketika kebijakan baru Inpres No.2/2005 hanya menaikkan harga referensi pembelian pemerintah menjadi Rp1.330 per kilogram di

Sebagaimana karakter masa transisi yang penuh kompleksitas ---walau tidak terlalu benar jika sering dijadikan *excuse*--- hasil-hasil studi empiris ekonomi perberasan selama empat tahun terakhir tidak terakomodasi dan menjadi bahan pertimbangan penting dalam aransemen kelembagaan terbaru tersebut.

tingkat penggilingan. Fakta selama ini, jarang sekali petani padi di Indonesia yang membawa sendiri hasil panennya ke penggilingan, melainkan menjual padinya ke para pedagang pengumpul dan "pengagep" sejak padi itu masih hijau di sawah, sehingga dinamakan sistem "ijon" yang telah menjadi perhatian para peneliti sejak dahulu.

Di samping itu, Inpres No.2/2005 telah sama sekali menghilangkan istilah "harga dasar" di dalamnya, salah satu sinyal kuat bahwa pemerintah tidak mampu melaksanakan fungsi stabilisasi harga pangan pokok, sebagaimana pada masa lalu, dengan berbagai alasan klasik terutama karena keterbatasan anggaran negara. Publik boleh saja membuat interpretasi bahwa kebijakan perberasan sekarang ini benar-benar telah menggeser mazhab stabilisasi atau mazhab strukturalis ke arah mazhab ekonomi pasar. Sama sekali tidak ada yang salah dari keputusan politik itu karena berkali-kali para pemimpin di negeri ini telah mencoba menggeser dominasi peran pemerintah menjadi fasilitasi dalam aktivitas ekonomi. Penggeseran peran atau perubahan mazhab yang amat signifikan tersebut akan menuai petaka kelak apabila pemerintah gagal memenuhi pra-syarat paling mendasar dari suatu ekonomi pasar, yaitu tegaknya aransemen kelembagaan dalam bidang ekonomi perberasan.

Sekadar *refresh* ke belakang, sejak 1998 atau era dominasi IMF, Indonesia telah memperoleh *pressure* untuk tidak lagi menggunakan instrumen kebijakan ”harga dasar”. Indonesia berupaya menghadapi tekanan tersebut dengan masih mempertahankan istilah ”harga dasar” dalam kebijakan perberasan pada Inpres No.32/1998, walaupun semakin membatasi ruang gerak Bulog untuk hanya mengurusi beras, dan melepaskan komoditas pangan strategis lainnya. Dalam Inpres No.9/2002, istilah ”harga dasar” disandingkan dan ”dikaburkan” dengan istilah harga dasar pembelian pemerintah (HDPP), yang tentu saja tidak terlalu memiliki konsekuensi kewajiban bagi pemerintah untuk mengamankannya.

Walau masih mengandalkan tugas negara, *Public Service Obligation* (PSO) pada fase awal seperti sekarang, dengan lahirnya lembaga komersial Perum Bulog, petani padi Indonesia harus mampu menghadapi gejolak harga sendirian, dengan dukungan minimal negara. Ketika para petani padi berfungsi sebagai produsen, mereka harus tegar menghadapi fluktuasi atau tepatnya kejatuhan harga gabah pada musim panen. Demikian pula, ketika mereka sedang berperan menjadi konsumen, mereka harus sabar menerima kenaikan harga eceran beras dan kebutuhan pokok lainnya, seperti selama ini ditunjukkan saat paceklik.

Catatan lain tentang skema penataan kelembagaan kebijakan perberasan Inpres No.2/2005 secara eksplisit menyebutkan harga referensi untuk gabah kering giling (GKG) sebesar Rp1.765 per kilogram, serta harga referensi beras sebesar Rp2.790 per kilogram dengan persyaratan yang lebih ketat, di antaranya kadar air 14 persen, butir utuh 35 persen, butir patah 20 persen. Implikasi dari

pencantuman kedua komponen harga ini memang cukup strategis, walaupun masih jauh dari cukup untuk mentransfer margin keuntungan yang dinikmati penggilingan, pedagang besar dan pengecer kepada petani atau kelompok tani.

Posisi tawar petani selama ini memang tidak terlalu baik dibandingkan dengan posisi tawar para pedagang, terutama dalam kesempatannya untuk memperoleh harga yang layak. Di lain pihak, apabila petani sedang berfungsi sebagai konsumen, mereka pun tidak memiliki posisi tawar yang baik ketika berhadapan dengan pedagang. Pada saat stok beras di pasaran masih menipis, atau harga beras dan kebutuhan pokok melambung dan laju inflasi masih tinggi karena dampak kenaikan harga BBM pada awal Maret 2005 pada setiap sendi-sendi perekonomian masyarakat, para petani Indonesia yang *net-consumers* beras, jelas tidak mampu berbuat banyak mempengaruhi harga eceran beras.

Benar sekali bahwa pemerintah juga masih menugaskan Perum Bulog untuk melaksanakan kebijakan beras murah melalui Program Raskin. Dengan anggaran terbatas dan jumlah beras yang disalurkan sekitar 2 juta ton, apalagi sekitar 74 persen dari Raskin tersebut dinikmati bukan oleh keluarga miskin (Bank Dunia, 2004), rasanya terlalu sulit untuk berharap bahwa Inpres No.2/2005 mampu menekan disparitas harga gabah dan harga beras.

Kebijakan pemerintah yang melarang impor beras sejak musim panen 2004 sampai sekitar Juli 2005 telah menimbulkan berbagai dampak ”keliaran” harga beras yang semakin rumit untuk dianalisis. Sementara itu, laju peningkatan harga beras dunia sampai mendekati

US$300 per ton telah semakin tidak masuk akal dan akan menjadi masalah nanti, ketika stok penyangga domestik pada musim kemarau 2005 tidak berada pada posisi aman atau di bawah 1 juta ton.

Pada masa bakti kedua Presiden SBY atau tepatnya, pada Pemerintahan KIB II, ekonomi pangan Indonesia kembali dihadapkan pada fenomena kartel yang amat mengganggu stabilitas harga pangan pokok dan strategis. Fenomena kartel pangan di Indonesia sebenarnya telah ditengarai sejak lama, dengan struktur pasar, tingkah laku dan praktik yang beragam. Sebagian besar kartel pangan sudah bersifat sangat struktural sehingga penyelesaiannya tidak akan pernah cukup jika hanya pidato, pernyataan dan imbauan pejabat. Sebagian lagi, kartel pangan sudah bersifat turun-temurun dari generasi tua pada era Orde Baru kepada generasi muda yang muncul pada era Reformasi.

Beberapa pelaku baru memang mampu menerobos *barriers to entry* yang sengaja diciptakan oleh para kartel ekonomi pangan, tentu setelah mengalami proses jatuh-bangun yang tidak sederhana. Setelah terbukti mampu bertahan dan bahkan berkembang, pendatang baru itu seakan disambut dengan ungkapan *Welcome to the Club* dan proses gurita bisnis ekonomi pangan selanjutnya akan berevolusi mengikuti sistem ekonomi-politik di Indonesia. Diskusi publik yang berkembang adalah, kartel pangan menjadi perhatian serius, tepatnya sejak awal 2013, terutama sebagai *follow-up* dari Laporan Komite Ekonomi Nasional (KEN) kepada Presiden SBY. Apalagi ditengarai, sebagian besar kartel ekonomi pangan ini terafiliasi dengan raksasa bisnis global yang selalu menganggap Indonesia sebagai pasar besar yang sangat menggiurkan. Potensi keuntungan kartel ekonomi

pangan sampai belasan atau puluhan triliun rupiah tentu menarik bagi siapa pun yang berniat mengerek keuntungan sebesar-besarnya.

Pada hampir setiap jengkal kegiatan ekonomi pangan, peluang terjadinya fenomena kartel atau tepatnya persaingan usaha tidak sehat selalu muncul. Selain karena kecenderungan perburuan rente di kalangan pelaku ekonomi tumbuh subur, fenomena kartel juga muncul karena lemahnya struktur penegakan aturan main, lemahnya pengawasan dan buruknya kualitas kebijakan ekonomi secara umum. Walau masyarakat dan pemerintah sudah paham bahwa kartel ekonomi pangan merupakan salah satu bentuk dari praktik persaingan usaha tidak sehat dan membawa biaya sosial-ekonomi yang banyak, upaya mengatasi dan mengurangi fenomena kartel ini tentu tidaklah mudah.

Dua bentuk ekstrem struktur pasar ekonomi pangan yang dapat terlihat dan terasakan langsung oleh masyarakat adalah struktur monopsoni plus variannya berupa oligopsoni dan struktur monopoli plus variannya berupa oligopoli. Struktur ekonomi pangan disebut monopsoni apabila pembeli komoditas pangan itu hanya satu, atau beberapa pembeli (oligopsoni) bersekongkol mengatur harga beli komoditas pangan. Struktur pasar pangan disebut monopoli apabila penjual komoditas pangan itu hanya satu, atau beberapa penjual (oligopoli) bersekongkol mengatur harga jual komoditas pangan.

Dalam ilmu ekonomi, struktur pasar yang mengarah pada dua bentuk ekstrem monopsoni/oligopsoni dan monopoli/oligopli seperti itu dikatakan telah mengalami kegagalan pasar (*market failures*). Istilah ini sering disandingkan dengan istilah kegagalan negara (*state failures*) yang merujuk pada ketidakmampuan negara dalam

melaksanakan tugas eksekusi program sampai pada penegakan aturan yang dibuatnya sendiri. Kasus inefisiensi birokrasi, penyalahgunaan wewenang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, non-governansi pemerintahaan atau lembaga non-struktural kementerian adalah beberapa contoh kecil dari kegagalan negara.

> Kebijakan pemerintah yang melarang impor beras sejak musim panen 2004 sampai sekitar Juli 2005 telah menimbulkan berbagai dampak "keliaran" harga beras yang semakin rumit untuk dianalisis.

Dalam literatur ekonomi pangan, terdapat banyak kelompok komoditas pangan yang sering menderita monopsoni/oligopsoni, dan juga terdapat kelompok komoditas yang menderita monopoli/oligopoli. Apapun bentuk dan struktur pasarnya, petani dan masyarakat banyak akan selalu dirugikan karena tidak kuasa menembus tembok-tembok struktur pasar pangan tidak sehat atau kartel pangan ini. Sejak di tingkat usaha tani di hulu, petani sudah berhadapan dengan para tengkulak atau "pengijon", "pengagep", dan lain-lain, yang terkadang amat leluasa menentukan harga beli produk pangan. Kriteria yang ditetapkan serba tidak jelas, tidak transparan dan tidak adil karena petani tidak memiliki alternatif pasar yang lebih sehat. Kriteria kadar air, kadar patah, butir hijau, rendemen, dan lain-lain seperti yang diberlakukan pada gabah, beras, jagung, tebu, kopi, kakao, lebih sering hanya searah. Posisi dan daya tawar hampir selalu dimenangi para tengkulak karena penguasaan informasi pasar juga berbeda.

Kondisi menjadi lebih rumit ketika secara sosiologi-psikologi para tengkulak juga memberi pinjaman modal kerja, benih, pupuk,

pengolahan lahan dan sebagainya. Benar bahwa satu-dua kasus tengkulak "baik hati" yang dapat dijadikan tumpuan harapan bagi ekonomi rumah tangga petani dan dinamika ekonomi pedesaan di beberapa tempat. Secara umum, sistem tata niaga komoditas pangan tidak efisien karena manfaat ekonomi lebih banyak dinikmati oleh mereka yang mengeluarkan jasa sedikit, tapi dengan proporsi keuntungan yang amat besar.

Dari perspektif perdagangan, komoditas pangan strategis sering menjadi lahan spekulasi para pelaku monopoli/oligopoli, terutama jika sifat fluktuasi harga pangan demikian tinggi dan berpotensi menghasilkan rente ekonomi dan keuntungan besar. Pada komoditas pangan asal impor, para pelaku kartel ini cenderung agak leluasa "mengatur" harga jual di dalam negeri, apalagi jika kinerja produksi pangan di dalam negeri bermasalah. Masih segar dari ingatan masyarakat kejadian yang menimpa kedelai, gula, dan daging sapi, bahwa sebagian besar konsumen seakan menjadi penonton di tengah terjadinya persaingan tidak sehat. Karena adanya ketidakberdayaan negara dalam menghadapi lobi dan serbuan produk impor serta menegakkan kebijakan stabilisasi harga pangan, maka lengkaplah sudah dampak buruk dari kartel ekonomi pangan ini bagi kesejahteraan masyarakat.

Indonesia yang mengklaim diri sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) tentu wajib segera mengatasi fenomena kartel pangan, atau setidaknya menyembuhkan penyakit kegagalan pasar pada beberapa komoditas pangan strategis tersebut di atas. Jika kegagalan pasar ini dibiarkan terlalu lama, biaya sosial-ekonomi dan politik yang harus

ditanggung masyarakat pasti lebih besar dan menimbulkan inefisiensi yang semakin akut.

> Indonesia yang mengklaim diri sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) tentu wajib segera mengatasi fenomena kartel pangan, atau setidaknya menyembuhkan penyakit kegagalan pasar pada beberapa komoditas pangan strategis tersebut di atas.

Peningkatan wibawa dan kapasitas lembaga pengawas persaingan usaha harus dilakukan. Langkah ini dimulai dari *awareness* di tingkat dasar dan perbaikan pendidikan atau pemahaman tentang fenomena kartel dan kegagalan pasar ini. Apabila terdapat beberapa hambatan dalam penerapan pasal-pasal tertentu dalam UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU, Pemerintah dan Parlemen tidak harus merasa tabu untuk memperbaiki aransemen kelembagaan yang paling strategis tersebut.

Belakangan ini juga marak dengan fenomena praktik mafia pangan, merujuk kelompok besar yang melakukan kejahatan terorganisir yang mengambil keuntungan dari ekonomi pangan. Berkaitan dengan mafia pangan utamanya beras, sejumlah media massa telah memberitakannya. Di antaranya ditulis oleh Jonggi Manihuruk (*Media.com*, 06 Februari 2014). Berikut petikannya:

MAFIA BERAS LIBATKAN ORANG DALAM

"WAKIL Menteri Perdagangan Bayu Krisnamurthi heran bukan kepalang dengan hasil uji laboratorium atas beras impor Vietnam yang diduga medium ternyata beras premium. Ia menggeleng-gelengkan kepala karena harga beras premium asal Vietnam di Pasar Induk Cipinang Jakarta Timur tersebut lebih murah dari beras medium, bahkan beras premium lokal. ''Apakah ini persaingan bisnis atau jangan-jangan sekadar untuk memperkeruh suasana? Itu yang masih kita coba telusuri," ungkap Bayu saat berdiskusi di Kantor Kementerian Perdagangan, Selasa (4/2)

Soal harga hanyalah salah satu dari sejumlah misteri kisruh dugaan impor beras ilegal dari Vietnam akhir-akhir ini. Salah seorang sumber *Media Indonesia* mengungkapkan permainan terkait dengan impor beras sudah terjadi sejak di hulu dan melibatkan orang dalam. Ia mencontohkan bagaimana sejumlah importir menyiasati surat izin usaha perdagangan (SIUP). Sangat keterlaluan, ada importir yang mengantongi SIUP elektronik, tapi diberikan kuota impor beras.

Terkait dengan impor beras Vietnam akhir-akhir ini, sumber yang dekat dengan dunia importasi beras tersebut mengatakan importir beras Vietnam berkolusi dengan pejabat di direktorat jenderal sebuah kementerian dan perusahaan survei untuk meloloskan 16.900 ton beras. Hasilnya, beras tersebut melenggang melalui Pelabuhan Belawan, Sumatra Utara, dan Tanjungpriok, Jakarta.

Kolusi

Sebagaimana diberitakan, beras jenis medium dengan patahan 5%-15% yang hanya boleh diimpor oleh Bulog masuk ke pasaran di Indonesia kendati Bulog tidak mengimpornya. "Ada kolusi dengan pejabat kementerian agar menerbitkan surat persetujuan impor beras medium. Bahkan, dari 58 importir, sekitar 40 importir di antaranya dimiliki hanya oleh tiga orang," ungkapnya.

Keanehan lainnya terlihat pada pengurusan dokumen kepabeanan untuk pengeluaran beras dari pelabuhan. Sebagian besar beras impor yang masuk, pengurusan kepabeanannya dilakukan satu perusahaan pengurusan jasa kepabeanan.

Soal kolusi dengan perusahaan survei, sumber itu mengatakan kerja sama itu terungkap dari hasil survei yang tertera dalam dokumen laporan surveyor (LS). Pada dokumen LS, perusahaan survei mencantumkan jenis beras ialah beras premium dengan patahan lebih kecil dari 5%.

Hasil itu diperoleh karena perusahaan survei melakukan pemeriksaan secara random terhadap seluruh *shipment*. "Itu melanggar ketentuan karena seharusnya perusahaan survei melakukan pemeriksaan secara random untuk setiap *shipment*."

Dia menambahkan importasi beras Vietnam semakin mudah lolos dari pelabuhan karena importir masuk dalam kategori jalur hijau sehingga petugas pabean tidak perlu lagi memeriksa fisik barang. Pengamat pertanian Khudori menilai karut marut beras impor terjadi karena importir nakal ataupun mafia pangan

sudah mengetahui kelemahan pemerintah. ''Pemerintah sering panik ketika terjadi kelangkaan dan mereka pasti mengintip di situ.''

Ia mencontohkan kejadian tahun lalu pada kasus bawang putih. Saat itu, kendati belum mengantongi izin impor, barang sudah didatangkan. ''Belakangan, karena pasokan barang tidak cukup, akhirnya dilegalisasi. Itu sudah beberapa kali terjadi.''

Bayu Krisnamurthi menegaskan, Kementerian Perdagangan terus menyelidiki kisruh beras impor ilegal dari Vietnam ini. ''Kami juga terbuka untuk diselidiki.''

Dari artikel itu tergambar bahwa modus operandi praktik mafia telah memanfaatkan setiap jengkal ekonomi pangan termasuk kelemahan dan ketidakberdayaan pemerintah, bahkan berkolusi dengan pejabat pemerintah. Para mafia pangan ini bukan saja menguasai pasar dalam negeri, melainkan juga menguasai jalur perdagangan ekspor-impor dari dan ke Indonesia. Mereka juga memiliki gudang-gudang pangan yang mampu menyimpan atau menimbun stok pangan melebihi kemampuan Bulog. Karena itu, mereka dengan mudahnya mengatur atau mempermainkan suplai pangan dalam negeri dengan harga sesuai dengan kepentingannya. Dengan kemampuan yang dimiliki itulah, mereka mampu menaikkan harga pangan setiap saat.

Praktik mafia pangan mengambil keuntungan yang cukup besar terutama dari tata niaga impor pangan. Dari total impor pangan Indonesia yang senilai Rp81,5 triliun pada 2012, para mafia pangan diperkirakan telah mengambil keuntungan sekitar Rp11,3 triliun.

Lembaga Negara Bulog menjadi Perum Bulog

Efektif sejak 20 Januari 2003, lembaga negara Bulog resmi berubah menjadi BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) yang dikuatkan dengan PP No. 7/2003. Kini, Bulog tidak ubahnya dengan perusahaan perdagangan biasa, yang mengejar keuntungan dan berkontribusi pada penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Landasan *setting* organisasional tersebut banyak memperoleh kritik karena ketidakjelasan fungsi publik dan fungsi komersial dari Perum Bulog. Skema insentif harga bagi petani produsen dan perlindungan harga konsumen juga tidak terlalu jelas, selain program Raskin. Identitas baru lembaga parastatal bidang pangan seperti Perum Bulog pasti membawa konsekuensi baru bagi *setting* kelembagaan ketahanan pangan secara keseluruhan.

Benar bahwa Bulog juga masih diberikan tugas untuk melakukan pengadaan beras dalam negeri, terutama untuk tujuan stok penyangga dan stok nasional. Perum Bulog pun boleh melakukan impor untuk mendukung kebijakan pengadaan pangan tingkat demestik. Untuk itu, Perum Bulog umumnya melakukan pengadaan beras sekitar 2 juta ton atau setara 8-9 persen dari produksi beras domestik. Pengadaan beras diutamakan berasal dari petani dalam negeri, atau boleh dari beras impor jika terdapat gangguan serius seperti kekeringan atau gagal panen. Karena statusnya yang telah menjadi lembaga komersial, Perum Bulog perlu berpikir untuk mencetak keuntungan dan berkontribusi pada penerimaan negara, yang sekaligus perlu berkontribusi pada ketahanan pangan domestik mulai dari sistem produksi pangan, distribusi sampai pada konsumsi masyarakat di seluruh Indonesia. Tidak terlalu salah juga apabila Bulog masih

> Pengadaan beras diutamakan berasal dari petani dalam negeri, atau boleh dari beras impor jika terdapat gangguan serius seperti kekeringan atau gagal panen.

menjadi jangkar utama program beras untuk keluarga, yang selama ini telah dilaksanakan bekerja sama dengan Pemda di seluruh Indonesia, sampai tingkat kabupaten dan kota.

Perubahan status lembaga parastatal (publik) menjadi lembaga komersial yang ditempuh Perum Bulog sebenarnya tidak jauh beda dengan perubahan lembaga parastatal lain di Asia, seperti *the Food Corporation of India* (FCI), *National Food Authority* (NFA) di Filipina, *the Pakistan Agricultural Storage and Services Corporation* (PASSCO), dominasi peran Departemen Pangan di Bangladesh dan sejenis BUMN bernama VINAFOOD di Vietnam (Rashid *et al.* 2005). Di Kawasan Asia Selatan, pendirian lembaga parastatal awalnya berupa respons atau keprihatinan pemerintah terhadap bencana kelaparan di Bengal pada 1943, yang meliputi India, Pakistan dan sampai pecahan negara baru yang kemudian bernama Bangladesh. Hal itu mirip dengan sejarah Bulog di Indonesia yang semula dibentuk dengan pendekatan mirip logistik militer untuk mengatasi kelaparan dan bencana inflasi dahsyat pada akhir rezim Orde Baru.

Pendekatan totalitas intervensi negara yang lebih dekat dengan dogma sosialis tersebut menganggap para pedagang sebagai parasit ekonomi, sehingga lembaga publik dianggap lebih layak menangani stabilisasi harga, agar tidak terjadi fluktuasi yang lebih dahsyat antara harga produsen dan harga di tingkat konsumen. Skema yang ditempuh FCI di India, yang paling mirip dengan Perum Bulog sekarang

nyaris tidak berubah dari (1) Memberikan perlindungan harga; (2) Mendistribusikan pangan murah kepada kelompok miskin; dan (3) Mempertahankan stok penyangga untuk kepentingan strategis ketahanan pangan tingkat nasional.

Lembaga parastatal di Filipina mengalami pergantian nama yang cukup unik, ketika Badan Beras dan Jagung (*Rice and Corn Board*) dan Administrasi Beras dan Jagung (*Rice and Corn Administration*) lebur menjadi *National Grain Agency* (NGA), atau cikal-bakal NFA sekarang. NFA memperoleh mandat untuk melindungi konsumen, mengusahakan swasembada beras dan mengembangkan teknologi pascapanen untuk semua bahan pangan. Fungsinya pun mirip dengan Bulog di Indonesia, yaitu: (1) Stabilisasi harga beras sepanjang tahun; (2) Aksesibilitas beras bagi seluruh penduduk Filipina; (3) Jaminan harga gabah yang layak bagi petani untuk meningkatkan pendapatannya.

Sampai sekarang pun bidang cakupan atau wewenang yang dimiliki NFA bahkan semakin kuat dengan ditambahkannya wewenang komersial, sehingga empat mandat dan fungsi lembaga parastatal tersebut menjadi: (1) Perdagangan, (2) Pengaturan, (3) Agen pembangunan, dan (4) Korporasi. Sekalipun kritik dan analisis tajam banyak dialamatkan kepada NFA untuk tidak lagi mencampuradukkan fungsi pelayanan publik dan fungsi bisnisnya, status monopoli NFA sebagai importir beras masuk ke Filipina tidak mengalami perubahan berarti. NFA selama ini pun dikenal sebagai lembaga yang banyak didominasi oleh kelompok kepentingan tertentu.

Reformasi ekonomi di Pakistan juga telah menjadikan format baru bagi PASSCO, setelah 1987, walaupun fungsi utamanya tetap fokus pada: (1) Perlindungan harga gandum, padi, bawang, kentang, dan biji minyak, (2) Stabilisasi harga, (3) Fasilitas penyimpanan dan infrastruktur pemasaran, dan (4) Pengembangan teknologi pascapanen, seperti penggilingan, mesin-mesin pertanian, dan *cold-storage*. Setelah itu, aktivitas pengadaan PASSCO agak dibatasi pada gandum, tepatnya yang digiling agak kasar (*atta*), dan hanya sewaktu-waktu melakukan pengadaan padi. Intervensi PASSCO terhadap komoditas pangan seperti disebutkan di atas tidak seluruhnya ditinggalkan, tapi hanya berbasis *ad-hoc* atau bilamana diperlukan saja. Ini mungkin mirip dengan fungsi Perum Bulog, yang melakukan perdagangan pangan lain jika ditugaskan oleh Pemerintah.

Tabel 3 Perkembangan Reforma Lembaga Parastatal
Bidang Pangan di Asia

Regulasi/ Restriksi	India	Indonesia	Filipina	Bangladesh	Pakistan	Vietnam
Monopoli perdagangan						
Monopoli ekspor	Sejak 1965	Tidak surplus	Tidak	Tidak surplus	Sejak 1974	Sejak 1989
Masih efektif?	Tidak, Kuota	n.a.		n.a.	Swasta 1987	Ya
Monopoli impor	Sejak 1965	Sejak 1967	Sejak 1972	Sejak 1972	Sejak 1948	Sejak 1975
Masih efektif?	Ya	Dicabut 1998, tapi sebagian	Ya	Dicabut 1993	Swasta 1987, tapi berlaku lagi	Ya
Restriksi perdagangan	Sejak 1941	Sejak 1967	n.a.	Sejak 1941	Sejak 1941	Sejak 1975

Regulasi/ Restriksi	India	Indonesia	Filipina	Bangladesh	Pakistan	Vietnam
Masih efektif?	Ya, sebagian	Ya, sebagian	n.a.	Dicabut 1989	Dicabut 2001, tapi berlaku lagi	Ya
Konsesi Kredit	Sejak 1973	Sejak 1979 KLBI	Sejak 1980	Sejak 1948	Sejak 1948	Sejak 1989
Masih efektif	Ya, suku bunga baru Th 1994	Dicabut 1998, Tapi ada PSO	Ya	Dicabut 1992	Ya	Ya
Preferensi akses terhadap transportasi	Sejak 1965	n.a	n.a.	Sejak 1972	Tidak	n.a.
Masih efektif?	Ya. Kereta api	n.a.	n.a.	Dicabut 1972	n.a.	n.a.

Sumber: Dimodifikasi dari Rashid *et al.*, 2005

Reformasi di tubuh Perum Bulog telah mendapat semangat keterbukaan dari landasan kebijakan aransemen kelembagaan PP No. 7/2003. Menurut Pasal 6 PP No.7/2003, sifat usaha Perum Bulog adalah ”menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan. Perum Bulog diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan usaha logsitik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak”. Perum Bulog juga ”melaksanakan tugas-tugas tertentu yang diberikan pemerintah

> Reformasi di tubuh Perum Bulog telah mendapat semangat keterbukaan dari landasan kebijakan aransemen kelembagaan PP No. 7/2003.

dalam pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah untuk ketahanan pangan."

Dalam jangka pendek, Bulog berencana masuk ke bisnis hulu bidang pangan skala besar seperti padi skala besar (*rice estate*), penggilingan padi dan pabrik karung. Bisnis hilir pangan yang menjadi sasaran Perum Bulog ke depan adalah *retail* dan jaringan waralabanya, transportasi, bahkan sampai pada toko gudang rabat dan *superstore*, unit penanggulangan hama, bisnis gudang penyimpanan untuk beras, gula, dan lain-lain. Dalam jangka menengah-panjang, untuk bisnis hulu, Perum Bulog akan mengembangkan *rice estate* menjadi *food estate*, pabrik CPO, pakan ternak, gandum dan pangan lain serta penggilingan padi modern berskala besar. Di hilir, Bulog akan masuk ke bisnis perdagangan, seperti jaringan eskpor-impor, *hypermarket* dan *superstore*, pusat informasi logistik, hotel dan properti, pompa bensin dan distributor minyak dan gas, *cargo forwarding* untuk domestik dan luar negeri, sampai pada bisnis pendidikan dan konsultan. Fungsi komersial Perum Bulog dalam hal ekonomi perberasan akan terus dikembangkan untuk menjadi suatu badan usaha yang tangguh dan mampu berbicara pada persaingan global.

Identitas baru Perum Bulog tentu saja diperbolehkan mengurangi tanggung jawab publiknya dan menekankan pada fungsi bisnis

untuk mencari keuntungan maksimum. Persoalan yang paling krusial dalam masa transisi sekarang adalah bagaimana Perum Bulog mampu menjalankan fungsi sosial (PSO) dan fungsi bisnis komersial sekaligus. Maksudnya, masyarakat memerlukan penegasan informasi yang lebih transparan tentang tugas pengembangan strategi bisnis dan tanggung jawab publiknya dalam konteks ketahanan pangan.

Dalam dua tahun terakhir, tanggung jawab publik atau penugasan pemerintah (PSO) yang sangat strategis kepada Perum Bulog adalah pengadaan gabah dalam negeri dan penyaluran Raskin, yang tentu saja memerlukan kerja sama dengan Pemda di seluruh Indonesia. Semakin tidak jelas pengalihan tugas publik kepada Pemda di seluruh Indonesia, semakin kacau masa depan sistem ketahanan pangan nasional. Apalagi jika Pemda lambat mengantisipasi tugas-tugas *emergency*, misalnya pada masa bencana alam, kekeringan dan kerusuhan sosial.

Di dalam dokumen *Bulog Baru* (Sawit *et al.*, 2003) disebutkan, pada tahap awal, aktivitas usaha Perum Bulog difokuskan pada konsolidasi industri perberasan atau usaha logistik sebagai *core business*. Implementasi usaha komersialnya mendukung pelayanan publik dengan lebih mengutamakan pada kegiatan perdagangan dan jasa. Perum Bulog melakukan investasi dalam pengolahan gabah menjadi beras melalui kepemilikan mesin penggilingan beras (*rice milling plant*, RMP) untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing sistem produksi beras di Tanah Air. Negara pemasok beras dunia seperti Thailand, Vietnam, China dan Malaysia telah mampu menembus pasar beras Eropa, Timur Tengah, dan bahkan pasar Afrika.

Maksudnya, masyarakat memerlukan penegasan informasi yang lebih transparan tentang tugas pengembangan strategi bisnis dan tanggung jawab publiknya dalam konteks ketahanan pangan.

Perum Bulog perlu memantapkan kegiatan bisnis jangka pendeknya, seperti telah disebutkan di atas, agar mampu memberikan kontribusi dalam mengurangi beban subsidi pada operasi publiknya. Ke depan, fungsi Perum Bulog dalam hal tugas bisnis dan tugas publik telah mampu berjalan sebagaimana mestinya, paling tidak beban subsidi pemerintah untuk penugasan publik telah dapat ditanggulangi dari keuntungan usaha komersial bisnisnya. Identitas baru Perum Bulog dapat lebih diarahkan untuk memantapkan usaha komersialnya ke depan serta diversifikasi usaha yang lebih menguntungkan dalam jangka panjang.

Kebijakan Umum Ketahanan Pangan

Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) adalah panduan umum secara berkala setiap lima tahun yang disusun oleh Pemerintah Pusat, i.e. Badan Ketahanan Pangan, Kementan. Substansi kebijakan umum ketahanan pangan adalah elemen penting yang diharapkan menjadi referensi dan acuan bertindak bagi pemerintah, swasta dan elemen masyarakat untuk bersama-sama mewujudkan ketahanan pangan di tingkat wilayah dan tingkat nasional. Selain memberikan arah kebijakan yang lebih jelas dan mudah dicerna, pemerintah berperan menjabarkan secara rinci kebijakan-kebijakan lain yang mampu memberikan insentif dari hulu sampai hilir atau perlindungan kepada petani dan konsumen sekaligus.

Langkah nyata sangat mutlak terhadap hal-hal yang berhubungan dengan: penyediaan, distribusi, aksesibilitas dan stabilitas harga pangan, diversifikasi usaha dan penganekaragaman pangan. Termasuk juga penanganan pascapanen, keamanan pangan, pencegahan kerawanan pangan, dan kerja sama internasional. Tidak terkecuali penelitian dan pengembangan, penanggulangan risiko, penataan aspek pertanahan, tata ruang daerah dan wilayah, serta partisipasi masyarakat, terutama perempuan yang memiliki peran sentral dalam pengelolaan pangan rumah tangga. Untuk menjabarkannya menjadi suatu agenda aksi yang dapat dilaksanakan di lapangan, suatu maktriks agenda aksi harus disusun sebagai penjabaran rinci dari setiap elemen kebijakan dengan sasaran yang jelas, dan kerangka waktu berikut *focal point* yang paling bertanggung jawab.

Secara makro, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) pada Pemerintahan KIB II memuat 15 langkah penting, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Menjamin Ketersediaan Pangan

Ketersediaan pangan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pangan dan gizi rumah tangga bertumpu pada kemampuan produksi dalam negeri dengan cara mengembangkan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, serta sarana dan prasarana produksi pangan. Juga dengan cara mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif dan memanfaatkan potensi sumber daya lokal. Pemerintah memberikan dukungan peningkatan produktivitas pangan, terutama pangan pokok; peningkatan populasi dan produktivitas ternak dalam negeri; dan pemanfaatan sumber daya lahan dan air.

Rencana aksi yang dilakukan adalah: (a) Peningkatan produktivitas komoditas pangan lokal agar tercapai lonjakan produksi pangan yang dapat dihasilkan di dalam negeri, sekaligus untuk menjaga tingkat efisiensi pada sistem produksi; (b) Pemanfaatan sumber daya lahan, terutama yang ”terlantar” dan tidak produktif, sebagai sumber penghasil pangan, melalui pemberian insentif khusus bagi mereka yang akan memanfaatkan sumber daya lahan “terlantar” tersebut; (c) Perluasan areal tanaman pangan, terutama ke luar Jawa, untuk mendukung penyediaan lahan produksi pangan strategis berkelanjutan seluas 15 juta hektare.

(d) Pengembangan konservasi dan rehabilitasi lahan, meliputi usaha-usaha berbasis pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan dan kehutanan, dan peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pencegahan kerusakan, serta rehabilitasi lahan-lahan usaha pertanian dan kehutanan secara luas; (e) Pengembangan keanekaragaman pangan lokal berbasis sumber daya lokal, baik daratan maupun laut dan perairan lainnya; (f) Peningkatan efisiensi penanganan pascapanen dan pengolahan melalui perakitan dan pengembangan teknologi pascapanen dan pengolahan tepat guna spesifik lokasi untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas produk, peningkatan kesadaran dan kemampuan petani/nelayan untuk memanfaatkan teknologi pascapanen dan pengolahan yang tepat untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas produk, mendorong pemanfaatan teknologi dan peralatan tersebut melalui penyediaan insentif bagi pelaku usaha, khususnya skala kecil.

> Pemerintah memberikan dukungan peningkatan produktivitas pangan, terutama pangan pokok; peningkatan populasi dan produktivitas ternak dalam negeri; dan pemanfaatan sumber daya lahan dan air.

(g) Pelestarian SDA dan pengelolaan daerah aliran sungai melalui penegakan peraturan untuk menjamin kegiatan pemanfaatan SDA secara ramah lingkungan; rehabilitasi daerah aliran sungai dan lahan kritis; konservasi air untuk memanfaatkan curah hujan dan aliran permukaan; pengembangan infrastruktur pengairan untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan air; serta penyebarluasan penerapan teknologi ramah lingkungan pada usaha-usaha yang memanfaatkan SDA dan daerah aliran sungai; dan (h) Perbaikan jaringan irigasi dan drainase, dengan fokus pada rehabilitasi 700 ribu hektare saluran irigasi, terutama di daerah lumbung pangan sekaligus melalui pemanfaatan dana stimulus fiskal serta upaya lain untuk mengantisipasi dampak krisis ekonomi global.

2. Menata Pertanahan dan Tata Ruang dan Wilayah

Pengembangan reforma agraria dilakukan untuk mewujudkan kebijakan pemilikan, penguasaan dan pengelolaan tanah dan lahan pertanian yang lebih adil dan beradab, dengan mengutamakan kepentingan petani kecil, petani tak bertanah, buruh tani, nelayan tradisional, masyarakat adat dan masyarakat miskin lainnya, baik laki-laki maupun perempuan di pedesaan. Reforma agraria adalah fondasi dari pembangunan pertanian, ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

> Reforma agraria adalah fondasi dari pembangunan pertanian, ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

Aktivitas perbaikan pertanahan dan tata ruang wilayah dapat diwujudkan melalui rencana aksi sebagai berikut: (a) Pengembangan reforma agraria melalui penataan pemilikan, penguasaan dan pengelolaan lahan pertanian yang lebih adil dan beradab, dengan mengutamakan kepentingan petani kecil, petani tak bertanah, buruh tani, nelayan tradisional, masyarakat adat dan masyarakat miskin lainnya, baik laki-laki maupun perempuan di pedesaan; (b) Penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah melalui distribusi, redistribusi dan konsolidasi tanah agar masyarakat miskin memiliki lahan pertanian pangan sebagai basis utama pengembangan pertanian pangan; (c) Penyediaan berbagai akses petani dan nelayan miskin terhadap sarana dan prasarana pertanian, seperti modal usaha yang ringan, teknologi murah dan berkelanjutan, benih dan pupuk, serta informasi pasar untuk memastikan kemampuan rakyat dalam mengelola lahan pertanian makin meningkat dengan baik.

(d) Perbaikan administrasi pertanahan dan sertifikasi lahan yang murah dengan sasaran jelas, yakni terciptanya administrasi petanahan yang memadai dan tidak memberatkan rakyat, terutama perempuan yang memiliki hak yang sama; (e) Pemberian sanksi yang sangat berat bagi pelaku konversi lahan subur beririgasi teknis menjadi kegunaan lain di luar pertanian agar dapat menahan laju konversi lahan subur beririgasi yang dapat

menimbulkan fenomena ketidakdilan baru; (f) Penyusunan tata ruang daerah dan wilayah sebagai amanat dari UU No. 26/ 2007 tentang Tata Ruang, sebagai rangkaian yang tidak terpisahkan dari UU No. 5/1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU No. 41/2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Misalnya, perbaikan RTRW tingkat provinsi secara terkoordinasi antardaerah/wilayah dengan mempertimbangkan unsur sosial, ekonomi, budaya dan kelestarian SDA, disertai penerapan sanksi secara tegas dan konsisten terhadap pelanggaran; dan (g) Penerapan sistem perpajakan progresif bagi pelaku konversi lahan pertanian subur melalui penyusunan peraturan dan penerapannya secara tegas atas lahan atau usaha yang dapat menghambat/memberatkan setiap upaya mengkonversi lahan pertanian subur, dan atau membiarkan lahan pertanian terlantar.

3. Melakukan Antisipasi, Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim

Pemanasan global adalah fakta, bukan sekadar prediksi, apalagi mitos. Pemanasan global telah menimbulkan periode musim hujan dan musim kemarau yang makin kacau, sehingga pola tanam dan estimasi produksi pertanian dan persediaan stok pangan menjadi sulit diprediksi secara baik. Langkah reaktif berupa rehabilitasi kerusakan karena dampak kekeringan dan perubahan iklim akan jauh lebih mahal dibandingkan dengan langkah antisifatif berupa adaptasi dan mitigasi bencana pemanasan global itu. Tidak ada kata terlambat untuk memulai suatu langkah sekecil apa pun, yang dapat berkontribusi pada kejayaan ekonomi pertanian dan kesejahteraan rakyat.

Pemanasan global telah menimbulkan periode musim hujan dan musim kemarau yang makin kacau, sehingga pola tanam dan estimasi produksi pertanian dan persediaan stok pangan menjadi sulit diprediksi secara baik.

Untuk itu, diperlukan upaya serius untuk mengerahkan birokrasi dan aparat pemerintah di tingkat pusat dan daerah menyampaikan secara rinci langkah-langkah berikut: (a) Penyusunan sistem peringatan dini, mulai dari tingkat teknis pola tanam pangan, penghematan air dan pemanenan air setiap ada hujan, sampai pada pelestarian sumber-sumber air di hulu sungai dan hutan konservasi; (b) Program penyiapan dan pemberian bantuan darurat bahan pangan dan air minum/ air bersih jika terjadi kekeringan; (c) Perbaikan manajemen sistem irigasi, pengelolaan air dan rehabilitasi sumber-sumber air secara berkelanjutan menjadi sangat penting, minimal untuk mengurangi dampak kekeringan yang lebih hebat.

(d) Pengurangan secara sistematis terhadap luas, intensitas, dan durasi musim kemarau karena perubahan iklim di Indonesia, misalnya dengan "injeksi" air dengan dam parit, sumur resapan dan *embung* dan lain-lain yang dapat dikelola sendiri oleh masyarakat; (e) Pencegahan penurunan produksi pangan, merumuskan skema perlindungan petani produsen (dan konsumen) secara sistematis; (f) Penyuluhan, penyampaian informasi, penguatan kapasitas masyarakat tentang musim, perubahan iklim dan langkah adaptasi dan mitigasi perubahan iklim; (g) Perlindungan dan penguatan terhadap petani dan

kelompok petani pemulia benih dan penangkar benih untuk mengkonservasi dan mengembangkan benih lokal yang tahan terhadap perubahan iklim.

4. Menjamin Cadangan Pangan Pemerintah dan Masyarakat

Pengelolaan cadangan pangan dilakukan untuk mengantisipasi kekurangan pangan, kelebihan pangan, gejolak harga dan/ atau keadaan darurat. Cadangan pangan diutamakan berasal dari produksi dalam negeri dan pemasukan atau impor pangan dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi. Pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa menyediakan dan mengelola cadangan pangan tertentu yang bersifat pokok. Masyarakat mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan dan mengelola cadangan pangan masyarakat sesuai dengan kearifan dan budaya lokal.

Cadangan pangan pemerintah dapat direalisasikan melalui rencana aksi berikut: (a) Pengembangan cadangan di setiap lapis pemerintah: dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai tingkat desa untuk membantu mewujudkan cadangan pangan yang bersifat pokok di setiap daerah dan di setiap desa dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia; (b) Penguatan cadangan aneka pangan lokal, termasuk sentra produksi ternak dan hortikultura di tingkat kabupaten, wilayah-wilayah terpencil menjadi wilayah prioritas penguatan produksi dan cadangan pangan komunitas; (c) Pengembangan lumbung pangan di tingkat masyarakat agar tercipta dan terintegrasi sistem cadangan pemerintah dan masyarakat.

Cadangan pangan diutamakan berasal dari produksi dalam negeri dan pemasukan atau impor pangan dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi.

d) Peningkatan kerja sama antar-daerah otonom, terutama aliran pangan pokok dari daerah surplus ke daerah defisit pangan agar terjalin kerja sama antar-daerah dengan satuan kluster ekonomi yang saling mendukung; (e) Pengalokasian cadangan pemerintah untuk bantuan pangan dan fasilitasi cadangan pangan masyarakat hingga tingkat rumah tangga di daerah rawan pangan dan kelompok masyarakat yang rentan. Ini kewajiban pemerintah, dan (f) Integrasi cadangan pangan masyarakat dengan cadangan pangan yang dikelola Bulog di tingkat daerah.

5. Mengembangkan Sistem Distribusi Pangan yang Adil dan Efisien

Sistem distribusi pangan menyangkut pengelolaan mekanisme yang adil antar-pelaku mulai dari petani dan nelayan produsen, pedagang, pengolah, hingga konsumen. Sistem distribusi pangan dilaksanakan untuk menjamin penyediaan pangan setiap rumah tangga di seluruh wilayah sepanjang waktu secara efisien dan efektif. Pemerintah mengembangkan sarana, prasarana dan pengaturan distribusi pangan serta mendorong partisipasi masyarakat dalam mewujudkan sistem distribusi pangan.

Sistem distribusi pangan yang adil dan efisien dapat ditempuh melalui langkah-langkah sebagai berikut: (a) Pengembangan infrastruktur distribusi yang meliputi pembangunan dan rehabilitasi sarana dasar, jalan desa dan jalan usaha tani agar

tercapai target pengerasan jalan desa dan jalan usaha tani, dengan prioritas pada daerah lumbung pangan; (b) Pemberdayaan organisasi ekonomi kolektif petani dan nelayan di tingkat pedesaan untuk membantu meningkatkan posisi tawar petani di hadapan pedagang pengumpul dan tengkulak.

(c) Pengawasan sistem persaingan usaha yang tidak sehat, penindakan hukum yang jelas terhadap spekulasi dan penimbunan untuk mengurangi dampak kolusi harga antar-pedagang yang merugikan petani; (d) Pengawasan dan pengembangan standar mutu pangan, untuk mendukung terjaminnya mutu produk pangan; dan (e) Penghapusan retribusi produk pertanian atau bahan mentah, untuk melindungi petani dan pedagang kecil terhadap ketidakadilan perdagangan.

6. Meningkatkan Aksesibilitas Rumah Tangga terhadap Pangan

Akses rumah tangga terhadap pangan diwujudkan melalui pengendalian stabilitas harga pangan, peningkatan daya beli, pemberian bantuan pangan dan pangan bersubsidi. Pemerintah memantau dan mengidentifikasi secara dini tentang kekurangan dan surplus pangan, kerawanan pangan, dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangannya serta melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan yang diperlukan. Bantuan pangan dan pangan bersubsidi disalurkan kepada kelompok rawan pangan dan keluarga miskin untuk meningkatkan kualitas gizinya.

Rencana aksi untuk memperbaiki aksesibilitas pangan dapat diikhtisarkan sebagai berikut: (a) Penguatan kelembagaan

Bantuan pangan dan pangan bersubsidi disalurkan kepada kelompok rawan pangan dan keluarga miskin untuk meningkatkan kualitas gizinya.

di tingkat desa untuk membantu aksesibilitas agar semakin solid rasa saling percaya di antara masyarakat, baik di pedesaan maupun di perkotaan; (b) Pengembangan pangan lokal untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga dan daya beli masyarakat agar semakin terintegrasi budaya dan kearifan pangan lokal dengan pengentasan masyarakat miskin secara umum; (c) Peningkatan efektivitas program subsidi pangan untuk kelompok rentan; (d) Pemberian jaminan sosial untuk petani dan nelayan produsen pangan melalui perlindungan dan pemenuhan hak atas sumber agraria dan bahan pangan; dan (e) Identifikasi, pemantauan dan evaluasi situasi ketahanan pangan yang berupa, peta defisit, surplus pangan dan laporan publik di seluruh Indonesia.

7. Menjaga Stabilitas Harga Pangan

Stabilitas harga pangan tertentu yang bersifat pokok diarahkan untuk menghindari terjadinya gejolak harga yang mengakibatkan keresahan masyarakat. Pemerintah melakukan pemantauan dan stabilisasi harga pangan tertentu yang bersifat pokok melalui pengelolaan pasokan pangan, kelancaran distribusi pangan, kebijakan perdagangan, pemanfaatan cadangan pangan dan intervensi pasar apabila diperlukan.

Rencana aksi untuk mewujudkan stabilitas harga pangan tersebut dapat ditempuh melalui: (a) Pemantauan harga pangan secara mingguan dan bulanan agar tersedia data yang konsisten

serta sebaran harga pangan di tingkat produsen dan konsumen yang dapat dipercaya; (b) Pengelolaan pasokan pangan dan cadangan penyangga untuk menjaga stabilitas harga pangan agar tersedia pasokan pangan, terutama pada saat paceklik, gagal panen dan bencana alam; (c) Pengembangan sistem pangadaan pangan pokok yang melibatkan lembaga usaha ekonomi pedesaan agar kapasitas kelembagaan masyarakat dalam pengadaan pangan semakin meningkat; (d) Pengelolaan perdagangan internasional pangan melalui kebijakan impor dan ekspor pangan untuk melindungi petani produsen dan konsumen pangan di dalam negeri dengan memperhatikan dan mendahulukan kepentingan nasional lebih luas.

8. Mencegah dan Menangani Keadaan Rawan Pangan dan Gizi

Pencegahan keadaan rawan pangan dan gizi dilakukan melalui pengembangan dan pemantapan sistem isyarat dini dan intervensi yang memadai. Pemerintah melakukan pencegahan dan penanggulangan keadaan rawan pangan dan gizi akibat kemiskinan dan keadaan darurat karena bencana alam, konflik sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Penanggulangan keadaan rawan pangan dan gizi dilakukan melalui pemberian bantuan pangan dan pelayanan kesehatan serta penguatan kapasitas individu dan kelembagaan masyarakat pedesaan dan perkotaan.

Rencana aksi untuk mencegah dan menangani keadaan rawan pangan dan gizi di atas dapat dirinci sebagai berikut: (a) Pengembangan sistem isyarat dini keadaan rawan pangan

Penanggulangan keadaan rawan pangan dan gizi dilakukan melalui pemberian bantuan pangan dan pelayanan kesehatan serta penguatan kapasitas individu dan kelembagaan masyarakat pedesaan dan perkotaan.

dan gizi (SKPG dan sejenisnya) agar tercipta sistem isyarat dini yang mudah dimengerti dan dimanfaatkan oleh segenap lapisan masyarakat; (b) Pemantauan secara berkala tentang perkembangan pola pangan rumah tangga karena gagal panen dan paceklik untuk membangkitkan kembali kelembagaan masyarakat dengan sistem monitoring yang dilakukan oleh setiap rumah tangga di seluruh Indonesia.

(c) Fasilitasi pemerintah daerah untuk membangun kemampuan merespon isyarat tersebut secara tepat dan cepat untuk mencegah dan mengatasi terjadinya kerawanan pangan; (d) Peningkatan keluarga sadar gizi melalui penyuluhan dan bimbingan sosial kepada keluarga yang membutuhkan melalui sistem komunikasi, informasi dan edukasi yang sesuai dengan situasi sosial budaya dan ekonomi setempat; (e) Pemanfaatan lahan pekarangan untuk peningkatan gizi keluarga untuk menjamin kandungan gizi seimbang yang mudah dijangkau; (f) Pemanfaatan cadangan pangan pemerintah di seluruh lapisan agar dapat menanggulangi keadaan rawan pangan dan gizi untuk mempercepat langkah penanganan gejala rawan pangan, terutama pada kantong-kantong kemiskinan di pedesaan dan perkotaan; (g) Penyediaan jaminan kesehatan bagi korban gizi buruk dan busung lapar, serta fasilitas pendidikan gizi bagi masyarakat; dan (h) Perlindungan hak-hak konsumen atas kualitas pangan.

9. Melakukan Percepatan Penganekaragaman Pangan

Penganekaragaman atau diversifikasi pangan meliputi diversifikasi produksi dan diversifikasi konsumsi pangan. Diversifikasi produksi diarahkan untuk meningkatkan pendapatan produsen, terutama petani, peternak dan nelayan kecil melalui pengembangan usaha tani terpadu, pelestarian SDA, konservasi lingkungan hidup, pengelolaan sumber daya air, dan keanekaragaman hayati. Diversifikasi konsumsi pangan diarahkan untuk mencapai konsumsi pangan yang bergizi seimbang, sebagaimana diatur dalam Perpres No. 22/2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Pemerintah memfasilitasi diversifikasi usaha dan konsumsi pangan melalui pengembangan teknologi dan industri pangan sesuai dengan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal.

Diversifikasi produksi pangan dan konsumsi pangan dapat ditempuh melalui rencana aksi sebagai berikut: (a) Pengembangan diversifikasi produksi melalui usaha tani terpadu bidang pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan lain-lain untuk "menyebar-ratakan" risiko gagal panen karena iklim dan cuaca serta karena fluktuasi harga yang sulit diantisipasi; (b) Pelestarian SDA dan keanekaragaman hayati di daerah kawasan hutan sebagai sumber pangan, terutama bagi masyarakat yang berada di sekitar kawasan hutan.

(c) Pengembangan pangan lokal sesuai dengan kearifan dan kekhasan daerah untuk mengembangkan pangan lokal, sebagai

Pemerintah memfasilitasi diversifikasi usaha dan konsumsi pangan melalui pengembangan teknologi dan industri pangan sesuai dengan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal.

sumber pangan di masing-masing wilayah; (d) Peningkatan diversifikasi konsumsi pangan dan prinsip gizi seimbang untuk mengembangkan sumber energi dan protein yang beragam; (e) Pengembangan teknologi pangan yang aksesibel bagi perempuan untuk meningkatkan nilai tambah dan produk olahan dari berbagai sumber pangan alternatif yang ada; dan (f) Perbaikan sistem komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) gizi untuk mewujudkan pangan alternatif yang dapat mengurangi ketergantungan terhadap pangan pokok, seperti beras dan gandum.

10. Meningkatkan Keamanan dan Mutu Pangan

Penanganan keamanan dan mutu pangan diarahkan untuk menjamin produksi dan konsumsi pangan masyarakat agar terhindar dari cemaran biologis, kimia, dan fisik yang berbahaya bagi kesehatan. Pemerintah melakukan pencegahan dan penanggulangan dampak pangan yang tidak aman bagi masyarakat melalui penetapan standar keamanan dan mutu pangan, kehalalan, serta perdagangan.

Rencana aksi peningkatan keamanan dan mutu pangan dapat diwujudkan melalui langkah-langkah sebagai berikut: (a) Pembinaan sistem produksi dan konsumsi pangan masyarakat agar terhindar dari cemaran biologis, kimia, dan fisik yang berbahaya, untuk meningkatkan pemahaman masyarakat,

produsen pangan besar dan usaha kecil menengah tentang pangan bermutu dan aman bagi kesehatan; (b) Pencegahan dini, penegakan hukum bagi penanggulangan dampak pangan yang tidak aman untuk menekan peredaran pangan tidak bermutu dan tidak aman dan tidak berkualitas, sekaligus untuk menciptakan mekanisme penanganan dampak negatif pangan; dan (c) Penetapan standar keamanan dan mutu pangan, kehalalan, serta perdagangan pangan, untuk secara keseluruhan meningkatkan kualitas keamanan, mutu pangan, dan kehalalan pangan dalam sistem perdagangan pangan.

11. Memfasilitasi Penelitian dan Pengembangan

Penelitian dan pengembangan bidang pangan diarahkan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi. Pemerintah memfasilitasi kegiatan penelitian dan pengembangan, terutama melalui alokasi anggaran yang memadai serta mendorong peran-serta sektor swasta dalam penelitian dan pengembangan ketahanan pangan dan gizi.

Rencana aksi untuk mendukung aktivitas penelitian dan pengembangan dapat diwujudkan melalui: (a) Pemberian fasilitias, kemudahan, penghargaan dan dukungan politis pada kegiatan penelitian dan pengembangan, untuk mewujudkan hasil-hasil penelitian yang dapat digunakan untuk mengembangkan produksi dan efisiensi usaha pangan; (b) Alokasi anggaran negara yang memadai untuk melakukan penelitian dan pengembangan, sampai 1 persen dari PDB.

(c) Peningkatan kerja sama dan kemitraan antara lembaga

penelitian, universitas dan sektor swasta dalam pencarian dan pengembangan inovasi penelitian untuk membuka ruang dan semangat bagi sektor swasta berpartisipasi dalam penelitian dan pengembagan pangan; (d) Promosi penelitian berbasis bioteknologi modern, termasuk produk rekayasa genetika berbasis kepentingan nasional, sekaligus untuk meningkatkan keberdayaan peneliti dan pelaku usaha pangan; dan (e) Perbaikan metode diseminasi hasil studi pemanfaatan teknologi tepat guna untuk mengurangi dan menekan kesenjangan hasil antara tingkat penelitian dan tingkat petani, serta meningkatkan efisiensi dan pendapatan petani.

12. Melaksanakan Kerja Sama Internasional

Kerja sama internasional pembangunan ketahanan pangan dilakukan melalui diplomasi ekonomi, politik dan budaya dengan prinsip kesetaraan, keadilan dan kedaulatan yang bermartabat. Pemerintah menetapkan kebijakan perdagangan pangan, terutama pangan pokok dan yang bersifat strategis untuk melindungi kepentingan petani produsen dan konsumen. Pemerintah memetakan kekuatan daya saing usaha pangan nasional secara berkala untuk acuan pengembangan ketahanan pangan dalam dinamika ekonomi global.

Rencana aksi menuju kerja sama internasional yang lebih beradab dan saling menguntungkan dapat dirinci sebagai berikut: (a) Penggalangan kerja sama ekonomi, baik dalam kerangka bilateral maupun multilateral, untuk memperkokoh posisi Indonesia dalam perdagangan pangan di ASEAN, dan Asia

Pasifik; (b) Peningkatan jumlah atase pertanian dan perdagangan yang berkualtias dan bertanggung jawab agar mampu membawa misi kepentingan nasional dalam kancah internasional; (c) Diplomasi ekonomi, politik, sosial dan budaya untuk meningkatkan ketahanan pangan domestik dengan sasaran jangka menengah yang jelas, yakni semakin dihormatinya Indonesia dalam arena perdagangan dan kerja sama ekonomi tingkat internasional; dan (d) Pelaksanaan penelitian bidang pangan dengan lembaga internasional untuk menghasilkan inovasi tekonologi yang lebih bermakna, sekaligus untuk meningkatkan kapasitas peneliti dan lembaga penelitian di Indonesia.

> Kerja sama internasional pembangunan ketahanan pangan dilakukan melalui diplomasi ekonomi, politik dan budaya dengan prinsip kesetaraan, keadilan dan kedaulatan yang bermartabat.

13. Meningkatkan Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat diarahkan untuk mewujudkan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan melalui pengembangan aktivitas produksi, perdagangan dan distribusi pangan, pengelolaan cadangan pangan, konsumsi pangan bergizi seimbang, serta pencegahan dan penanggulangan masalah pangan. Pemerintah memfasilitasi keikutsertaan masyarakat melalui komunikasi, informasi, dan edukasi pangan dan gizi, serta peningkatan kapasitas dan motivasi masyarakat.

Rencana aksi untuk meningkatkan peran serta masyarakat dapat dirinci sebagai berikut: (a) Konsolidasi dan penguatan organisasi-organisasi tani yang sudah ada untuk meningkatkan pemahaman dan kepedulian tentang pelaksanaan agenda dan program pertanian dan pangan; (b) Fasilitasi organisasi masyarakat berupa badan usaha milik petani, koperasi pertanian dan organisasi lain yang dikelola oleh masyarakat; (c) Promosi dan pembelaan hak atas pangan masyarakat sebagai bagian dari perwujudan kewajiban negara dalam memenuhi hak asasi warganya; (d) Pemberian insentif bagi mereka yang berjasa pada pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi agar masyarakat semakin bergairah untuk berpartisipasi membantu menanggulangi masalah pangan dan gizi; (e) Peningkatan motivasi masyarakat dan kapasitas kelembagaan yang mendukung proses pencapaian ketahanan pangan agar tingkat kapasitas kelembagaan masyarakat di pedesaan dan perkotaan semakin besar; dan (f) Pengembangan lembaga dan kebijakan pendukung, seperti lembaga simpan-pinjam desa dan usaha kecil menengah (UKM) serta koperasi, untuk berkontribusi pada bangkitnya kembali lembaga simpan pinjam desa dan partisipasi UKM dan koperasi dalam penyediaan pangan.

14. Mengembangkan Sumber Daya Manusia

Pengembangan SDM di bidang pangan dan gizi dilakukan melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan secara lebih komprehensif. Pemerintah merevitalisasi sistem penyuluhan melalui kerja sama sinergis dengan lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan lembaga pengembangan swadaya masyarakat (LSM)

yang lebih beradab, bertanggung jawab dan menjunjung nilai-nilai kebenaran.

Rencana aksi yang dapat dilaksanakan untuk menunjang pengembangan SDM meliputi: (a) Perbaikan program pendidikan, pelatihan dan penyuluhan pangan secara lebih komprehensif agar tersusun program pendidikan, pelatihan dan penyuluhan pangan yang lebih komprehensif; (b) Penyusunan dan sosialisasi peraturan penyuluhan, penataan kelembagaan penyuluhan pertanian, peningkatan ketenagaan penyuluhan pertanian, peningkatan mutu penyelenggaraan penyuluhan pertanian, dan penerapan secara meluas pendekatan pemberdayaan/pendampingan kepada kelompok masyarakat petani/nelayan; (c) Pemberian muatan pangan dan gizi pada kurikulum pendidikan di sekolah dasar dan kejuruan untuk meningkatklan kesadaran masyarakat tentang pangan bermutu sejak usia dini; dan (d) Peningkatan kerja sama dengan lembaga non-pemerintah (LSM) dan kelompok masyarakat lain yang peduli terhadap peningkatan SDM agar tercipta suatu kerja sama sinergis antara lembaga pemerintah, lembaga swasta, dan lembaga masyarakat yang peduli pada mutu pangan dan gizi.

15. Melaksanakan Kebijakan Makro dan Perdagangan yang Kondusif

Falsafah utama dari kebijakan makro dan perdagangan yang kondusif adalah integrasi strategi ekonomi makro ke dalam pembangunan pertanian dan ketahanan pangan, apa pun kondisinya. Untuk negara agraris dan basis sumber daya seperti

Indonesia, seluruh elemen kebijakan moneter dan fiskal pasti amat terkait dengan pembangunan pertanian.

(a) Kebijakan fiskal yang memberikan insentif bagi usaha pertanian, misalnya dengan memberikan keringanan pajak bagi para pelaku usaha di bidang pertanian dan pengolahan pangan untuk mendorong pertumbuhan investasi usaha berbasis pertanian dan pangan; (b) Alokasi anggaran negara dan anggaran daerah yang memadai untuk pembangunan pertanian dan ketahanan pangan melalui peningkatan kapasitas, kepedulian dan pemberian pemahaman serta umpan balik kepada lembaga pemerintah yang berkompeten termasuk lembaga legislatif; dan (c) Kebijakan proteksi perdagangan, minimal untuk empat komoditas utama dalam *special products* (SPs), yaitu: beras, jagung, kedelai dan tebu (plus daging) sebagaimana disampaikan secara resmi oleh Indonesia kepada Organisasi Perdagangan Dunia (W*orld Trade Organization*, WTO). Langkah ini dapat dilakukan melalui penerapan berbagai instrumen dan regulasi perdagangan secara arif untuk melindungi kepentingan nasional dari persaingan yang tidak menguntungkan dan memberikan dukungan terhadap peningkatan daya saing produk pertanian strategis Indonesia.

Untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional bertumpu pada sumber daya pangan lokal yang mengandung keragaman antar-daerah dan produksi domestik, serta mengurangi ketergantungan pada pemasukan atau impor pangan, maka impor pangan hanya dilakukan pada keadaan yang memaksa, misalnya pada saat neraca pangan berada dalam keadaan negatif atau masa paceklik karena

kekeringan dan/atau bencana alam lainnya. Seluruh sektor dan bidang dalam pemerintahan berperan aktif dan berkoordinasi secara rapi, sebagai prasyarat penting, mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, sampai Pemerintah Desa dan masyarakat untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional.*

BAB IV
MANAJEMEN
KEBIJAKAN PANGAN

RAWAN PRAKTIK TIDAK SEHAT

"Ada dua masalah besar bangsa Indonesia yang harus dipikirkan dan dikerjakan bersama-sama, yaitu pangan dan energi. Maka dari itu, keduanya telah, sedang dan akan menjadi prioritas strategis pemerintahan ke depan."

~ Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Republik Indonesia ke-6 ~

MANAJEMEN KEBIJAKAN PANGAN

RAWAN PRAKTIK TIDAK SEHAT

Di Indonesia, peran negara dalam manajemen pangan pokok sebenarnya tidaklah terlalu besar menyusul kecenderungan liberalisasi perdagangan pangan sejak era Reformasi. Negara secara ketat memang mengatur impor beras kelas medium yang dilakukan melalui Perum Bulog, namun manajemen tata niaga impor beras itu dilakukan untuk menjaga stabilitas harga gabah di tingkat petani dan harga beras di tingkat konsumen. Indonesia pernah secara disiplin menerapkan kebijakan tata niaga impor beras dikaitkan dengan musim panen raya dengan formula n-1 dan n+2. Formula itu mengatur bahwa impor beras, terutama kualitas medium

hanya dapat dilakukan satu bulan sebelum panen raya dan dua bulan setelah panen raya.

Manajemen tata niaga impor pangan strategis lain, seperti jagung, gula, kedelai, daging sapi dan tepung terigu dilakukan sepenuhnya oleh swasta, baik swasta asing maupun swasta nasional. Untuk jagung, perusahaan pakan ternak yang tergabung dalam Asosiasi Produsen Pakan Indonesia (dahulu bernama Gabungan Perusahaan Makanan Ternak, GPMT) umumnya memperoleh izin impor dari Kemendag setelah memperoleh rekomendasi teknis dari Kementan. Izin impor jagung diberikan kepada sektor swasta lain, baik yang memiliki hubungan langsung dengan industri pakan ternak maupun yang tidak memiliki hubungan langsung. Jagung sebenarnya termasuk kategori komoditas bebas, sehingga tata niaga dan perdagangannya nyaris mengikuti kaidah-kaidah ilmu ekonomi biasa. Izin impor untuk gula pernah diberikan secara khusus kepada Importir Produsen (IP) atau mereka yang memperoleh penugasan dari IP. Izin impor kedelai diberikan kepada sektor swasta oleh Kemendag.

Para importir kedelai diharuskan bermitra dengan produsen kedelai setelah pada 2012 terjadi kontroversi di antara perajin tahu dan tempe karena harga impor kedelai naik secara signifikan. Importir kedelai juga diharuskan bekerja sama dengan Perum Bulog yang secara hakikat mendapat penugasan untuk melakukan stabilisasi harga kedelai. Impor daging sapi dan/atau sapi hidup dilakukan sepenuhnya oleh sektor swasta setelah mendapat rekomendasi dari Kementan. Impor daging sapi pernah menjadi kontroversi setelah Indonesia bertekad untuk mencapai swasembada daging sapi dengan cara mengurangi kuota impor secara bertahap. Mengecilnya kuota

impor membuka peluang untuk praktik-praktik *non-governance* pada perizinan impor daging sapi. Impor gandum dilakukan sepenuhnya oleh swasta untuk kemudian diolah menjadi tepung terigu dan bahan pangan lain.

Berbagai hal mengenai manajemen kebijakan pangan dibahas secara komprehensif pada Bab IV ini, mulai dengan menganalisis manajemen pangan saat ini, perbandingan dengan manajemen pangan negara lain, hingga manajemen pangan 10 tahun ke depan.

Manajemen Pangan Saat ini

Telah cukup banyak studi yang menyebutkan bahwa kebijakan tata niaga impor komoditas strategis menghadapi persoalan governansi yang cukup serius karena tujuan utama dari kebijakan tata niaga adalah untuk mencapai stabilitas harga di tingkat produsen dan di tingkat konsumen seringkali tidak tercapai. Mengapa hal itu bisa terjadi? Berikut adalah faktor penyebabnya:

Pertama, mandat kebijakan terlalu berat untuk dicapai oleh administrasi pemerintahan yang sedang mengalami persoalan besar berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas. Prasyarat penting untuk melaksanakan suatu kebijakan tata niaga yang melibatkan banyak lapisan administrasi birokrasi, mulai dari proses penyusunan, organisasi hingga implementasi kebijakan harus dilakukan secara transparan, dan akuntabel mewadahi kepentingan *stakeholders*, terutama kelompok terbesar dan paling penting dalam strategi pembangunan.

Kedua, esensi dari kebijakan tata niaga seperti yang dianut saat ini,

terutama untuk komoditas pangan strategis tidak didukung oleh landasan teori ekonomi yang kokoh karena lingkungan eksternalnya telah banyak berubah. Misalnya, dimensi penting dalam komoditas beras dan jagung adalah kedekatannya dengan sistem keputusan politik kolektif, dan bahkan sistem sosial-ekonomi pertanian yang telah turun temurun, dengan kekerabatan tinggi membangun hubungan antara petani, pelaku industri dan Perum Bulog. Masuknya tata nilai baru berupa sistem rasional ekonomi yang sedikit kapitalistik tidak dapat dengan mudah mampu mengubah basis kelembagaan yang telah terbangun cukup kuat di hulu itu, apabila tidak diikuti oleh serangkaian pembenahan kelembagaan di setiap lapisan sistem produksi, sistem perdagangan, dan bahkan pola konsumsi masyarakat.

Di satu sisi, Perum Bulog sebagai BUMN didirikan dan diperbarui dengan suatu PP No. 7/2003 tentang Perum Bulog yang cukup strategis. PP No.7/2003 adalah salah satu aransemen kelembagaan yang memberi napas baru bagi kehadiran organisasi bernama Perum Bulog yang telah berumur lebih dari satu dekade. Perjalanan organisasi strategis itu sepanjang satu dekade terakhir belum menunjukkan harapan negara sebagai salah satu ”andalan ketahanan pangan” Indonesia. Padahal, dinamika perubahan yang terjadi demikian cepat dan berdimensi sangat luas terhadap masa depan ketahanan pangan Indonesia. Fakta terakhir adalah, sejak 2010 harga gabah dan harga beras hampir selalu berada di atas harga pembelian pemerintah (HPP) sehingga esensi dari kebijakan harga itu pun nyaris tidak dapat diharapkan mencapai tujuan strategisnya menjaga stabilisasi harga pangan.

> Perjalanan organisasi strategis itu sepanjang satu dekade terakhir belum menunjukkan harapan negara sebagai salah satu ”andalan ketahanan pangan” Indonesia.

Pemerintah menugaskan Perum Bulog untuk menjaga stabilitas harga gabah di tingkat petani produsen dan stabilitas harga beras di tingkat konsumen. Untuk melakukan pengadaan domestik dan membeli gabah petani, Bulog umumnya melibatkan satuan kerja dan mitra pedagang yang memiliki tangan-tangan sampai pelosok pedesaan. Perjalanan gabah dari petani ke gudang Bulog lebih rumit karena gabah harus melalui pedagang pengumpul, penggilingan padi, pedagang kecamatan, pedagang kabupaten dan sebagainya. Esensinya, harga gabah di tingkat petani tidak bergolak, sehingga kepastian usaha dan insentif peningkatan produksi dan produktivitas padi dapat terjaga dan jika perlu meningkat secara gradual.

Stabilitas harga beras di tingkat konsumen dilaksanakan Bulog melalui pemenuhan tugas untuk mengisi cadangan beras pemerintah (CBP), operasi pasar pada keadaan tertentu dan distribusi Raskin. Apabila produksi padi di dalam negeri tidak terlalu baik dan pengadaan beras domestik oleh Bulog berada di bawah target, Bulog dapat juga melakukan pengadaan beras internasional atau impor beras. Untuk melakukan impor beras ini, Bulog dapat melakukannya sendiri dan juga bermitra dengan pedagang atau importir beras. Persoalan governansi ekonomi pangan, terutama yang berasal dari impor, umumnya terjadi pada seluruh rangkaian proses dari hulu sampai hilir karena melibatkan cukup banyak instansi pemerintah,

mulai dari Kementan, Kemendag, Kemenko bidang Kesra, sampai pada Pemda dalam pelaksanaan Program Raskin yang harus menggunakan data dasar yang bersumber dari BPS dan BKKBN.

Berbeda dengan beras, apalagi kualitas medium yang banyak melibatkan peran negara, tata niaga jagung relatif liberal. Mekanisme pasar berperan cukup penting dalam kelangsungan ekonomi jagung, yang belakangan mulai banyak digunakan sebagai pakan ternak. Bulog tidak lagi mendapat tugas untuk mengamankan stabilitas harga jagung sejak era Reformasi pada akhir 1990-an pasca-kejatuhan rezim Orde Baru. Sektor swasta yang memperoleh izin impor dari Kemendag setelah mendapat rekomendasi dari Kementan, umumnya dapat melakukan impor jagung. Industri pakan ternak merupakan salah satu importir jagung yang cukup besar karena pasokan jagung di dalam negeri tidak terlalu mudah diperoleh. Industri pakan ternak banyak tersebar di sentra-sentra produksi jagung, mulai dari Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, hingga Nusa Tenggara.

Selain karena perubahan sistem politik dan hubungan tripartit antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang sedang mencari bentuk, beberapa faktor eksternal yang juga berpengaruh besar adalah fenomena El-Nino 2002 (dan La-Nina 2003) yang mempengaruhi produksi pangan dan krisis ekonomi global 2008-2009, ditambah kemungkinan El-Nino lagi pada 2014. Posisi politik terakhir yang diusulkan Pemerintah dan disetujui Parlemen adalah pengembalian status lembaga Pemerintah yang mengurusi pangan kepada organisasi lembaga pemerintah non-kementerian, seperti Bulog masa lalu.

> Kekhawatiran atau skeptisme masyarakat terhadap pola perburuan rente *(rent seeking)* dalam menerjemahkan dan melaksanakan suatu instrumen kebijakan masih cukup besar.

Pasal 126 UU No.18/2012 tentang Pangan dengan tegas mencantumkan ketentuan sebagai berikut: ”Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan Nasional, dibentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dan mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan”. Kekhawatiran ketidakjelasan keseimbangan antara fungsi bisnis (mencari keuntungan) dan fungsi publik (pelayanan sosial) dari Perum Bulog, sampai sekarang belum dapat terpecahkan, sehingga perlu dibentuk lembaga pemerintah yang baru atau modifikasi dan integrasi Perum Bulog saat ini dan Badan Ketahanan Pangan di Kementan.

Dalam PP No.7/2003 tentang Bulog yang menjadi aransemen kelembagaan tingkat organisasi selama ini, Perum Bulog adalah pelaku ekonomi pangan yang tidak saja melaksanakan fungsi publik, tapi juga berorientasi mencari keuntungan dan berkiprah di tingkat global. Di samping itu, Bulog juga tetap perlu mewarnai aspek strategis dari keseluruhan kebijakan pangan di tingkat mikro dan makro. Dengan dukungan anggaran negara, Bulog sebenarnya masih diharapkan sebagai salah satu pengawal stabilisasi harga pangan saat ini.

Pada empat tahun terakhir, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap Bulog lambat-laun mulai pulih, walaupun belum

sepenuhnya. Setelah masyarakat paham bahwa lebih dari 90 persen aktivitas Bulog adalah menjalankan tugas publik (PSO) dengan membeli gabah/beras dari petani, membeli beras dari luar negeri, menggiling sebagian, menyimpan, dan mendistribusikannya kepada masyarakat miskin, maka esensi perubahan dari lembaga pemerintah non-departemen (LPND) menjadi BUMN belum banyak terlihat. Kekhawatiran atau skeptisme masyarakat terhadap pola perburuan rente *(rent seeking)* dalam menerjemahkan dan melaksanakan suatu instrumen kebijakan masih cukup besar.

Sebagaimana disinggung sebelumnya, persoalan klasik kebijakan pangan di Indonesia yang berulang setiap tahun adalah, setiap musim panen harga gabah di tingkat petani anjlok. Sejak 2010, fenomena ekonomi pangan semakin rumit karena di satu sisi petani masih sering menerima harga pembelian gabah yang rendah, walaupun harga beras di dalam negeri cukup mahal. Petani masih lebih sering menjual gabahnya kepada para tengkulak, "pengagep", "pengijon" dan lain-lain yang sangat aktif bergerilya sampai ke pelosok-pelosok desa. Sementara pada musim tanam atau paceklik pada musim kemarau, harga eceran beras di tingkat konsumen melambung, melebihi daya beli masyarakat miskin, terutama di perkotaan. Dengan pola yang sebenarnya dapat diprediksi itu, kebijakan pangan seringkali menjelma menjadi komoditas politik apabila politisi, elite dan perumus kebijakan, tidak mampu mengambil langkah-langkah efektif untuk menjaga dampak ekonomis dan politis yang ditimbulkannya.

Bulog yang menjadi pelaksana kebijakan ketahanan pangan seperti sekarang, tentu cukup sulit untuk menjalankan fungsi-

fungsi strateginya, apalagi untuk menjadi referensi bagi perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Kekhawatiran masyarakat tentang pemihakan pemerintah kepada petani dan rakyat miskin lain justru semakin besar jika mengacu pada esensi dari kebijakan HPP, seperti pada versi terakhir Inpres No.3/2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Di sana nyaris tidak terdapat fungsi strategis yang besar dalam menjaga dan membangun ketahanan pangan Indonesia, sangat jauh jika dibandingkan dengan konsep *price-band policy* yang menggabungkan kebijakan harga dasar gabah dan harga atap beras pada masa Orde Baru.

Bukti empiris sejarah perjalanan bangsa Indonesia yang masih belia ini menunjukkan, kebijakan pangan dapat menjadi sangat dekat dengan stabilisasi politik dan pemerintahan. Rezim pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru dibangun, berkembang dan jatuh karena berhubungan dengan instabilitas atau fluktuasi harga beras dan ketersediaan beras pada harga yang terjangkau masyarakat banyak. Apabila pada zaman modern dan transisi demokrasi saat ini, kesalahan-kesalahan pendahulunya itu diulang dalam formulasi, organisasi dan implementasi kebijakan pangan, tidak mustahil langkah itu dapat menjadi salah satu stimulator runtuhnya legitimasi dan rezim pemerintah.

Kebijakan penyaluran Raskin, yang makin bertambah setiap tahun, jauh melebihi jumlah orang miskin, fungsi PSO yang dilaksanakan Bulog justru kontra-produktif dengan langkah-langkah pengentasan masyarakat miskin. Apakah hal itu dapat dianggap bahwa Raskin menjaga agar tidak ada keluarga miskin baru yang bertambah karena

kenaikan harga beras? Secara rinci manajemen kebijakan pangan strategis, seperti beras, jagung, kedelai, gula, daging sapi, minyak goreng, dan terigu secara makro akan dijelaskan sebagai berikut ini:

a. Beras dan Fungsi Strategis

Di Indonesia, beras merupakan pangan pokok dan memberikan peran hingga sekitar 45 persen dari *total food-intake*, atau sekitar 80 persen dari sumber karbohidrat utama dalam pola konsumsi masyarakat Indonesia. Hal tersebut relatif merata di seluruh Indonesia. Secara nutrisi, ekonomi, sosial dan budaya, beras tetap merupakan pangan terpenting bagi sebagian besar masyarakat. Kondisi ini sebenarnya merupakan hasil perekayasaan kultural yang memberi konsekuensi luas. Di antaranya, kebijakan pangan Indonesia harus menempatkan kebijakan perberasan sebagai salah satu pilar utamanya. Di tingkat konsep, kontroversi dampak distortif dari kebijakan intervensi pasar dalam sistem perekonomian sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari perdebatan teoritis yang telah berlangsung lama.

Beras dapat dikatakan sebagai komoditas pangan yang paling banyak mendapat perhatian, baik di tingkat akademik maupun di tingkat politis. Mulai dari sistem produksi, distribusi, perdagangan ekspor dan impor, disparitas harga, pola konsumsi masyarakat, hingga dinamika pembangunan daerah. Pemerintah bahkan secara berkala mengeluarkan intervensi kebijakan perberasan, walaupun lebih banyak terfokus pada kebijakan harga, tepatnya pada penentuan HPP. Kebijakan terakhir yang dikeluarkan pemerintah adalah kebijakan Inpres No.3/2007,

yang juga dimaksudkan untuk memberikan insentif produksi dan perlindungan kepada petani beras sekaligus perlindungan untuk konsumen miskin, atau secara singkat untuk berkontribusi pada stabilitas harga pangan pokok.

Masyarakat sulit berharap bahwa skema kebijakan stabilisasi harga beras ini dapat berjalan efektif, karena (1) Kenaikan HPP lebih rendah dari laju inflasi; (2) HPP tidak menjadi insentif bagi petani; dan (3) Kesejehateraan petani berhubungan dengan struktur pasar beras dan pasar gabah. Pemerintah dalam hal ini seharusnya berperan tidak saja sebagai regulator, tetapi juga sebagai penjamin keberlangsungan dinamika perdagangan dan tata niaga beras secara sehat dan efisien.

Permasalahan mendasar dari karakter strategis beras sebagai pangan pokok tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas sebagai berikut:

1. Struktur Pasar Beras Tidak Sehat. Disparitas harga gabah dan beras yang sangat tinggi adalah refleksi dari struktur pasar beras yang tidak sehat, dan bahkan menimbulkan rente ekonomi yang sangat tinggi. Rente ekonomi umumnya sangat berhubungan dengan asimetri informasi karena ketertutupan proses kebijakan dan perbedaan akses yang dimiliki para pelaku;

2. Ketidakjelasan Kebijakan Stabilisasi Harga. Kebijakan stabilisasi yang pernah dilaksanakan Indonesia memiliki tujuan menjaga stabilitas harga pangan pokok dan mengurangi tingkat fluktuasi harga agar tidak terlalu besar,

di samping untuk mengurangi disparitas harga yang terlalu lebar; dan

> Disparitas harga gabah dan beras yang sangat tinggi adalah refleksi dari struktur pasar beras yang tidak sehat, dan bahkan menimbulkan rente ekonomi yang sangat tinggi.

3. Ketidakjelasan Fungsi Stok Penyangga. Cadangan pangan di Indonesia meliputi cadangan tetap (*iron stock*), yang harus tersedia, terutama untuk mengatasi kondisi darurat, dan cadangan penyangga (*buffer stock*). Stok penyangga berbeda menurut daerah, lokasi geografis, kerentanan terhadap fenomena alam dan moda transportasi pada lokalitas tertentu. Pada daerah-daerah dengan kondisi fisik-geografis sulit dicapai dan sosial-politik tidak stabil, cadangan penyangga ini perlu lebih besar sehingga diharapkan benar-benar mampu menyangga kemungkinan gejolak harga dan kuantitas pangan yang bersifat pokok ini.

Studi tentang perdagangan dalam negeri, sistem distribusi atau tata niaga dan struktur pasar beras sebenarnya telah banyak dilakukan, baik pada level petani maupun pada level kebijakan nasional. Misalnya, studi yang dilakukan oleh Arifin *et al* (2006) tentang analisis ekonometrika terhadap data *time series* bulanan selama 29 tahun perkembangan harga gabah dan harga beras di seluruh Indonesia, tepatnya di 24 provinsi kecuali Papua dan Maluku serta provinsi baru hasil pemekaran. Data *time series* bulanan di 24 provinsi dikelompokkan menjadi tiga rezim kebijakan: (1) Rezim Orde Baru (1975-1998) karena terjadi

monopoli impor beras oleh Bulog; (2) Rezim Pasar Bebas (1998-1999) karena impor beras dibiarkan bebas dengan bea masuk nol persen; dan (3) Rezim Pasar Terbuka Terkendali (2000-2004) karena impor beras dilaksanakan dengan tarif bea masuk Rp430 per kilogram, atau sekitar 30 persen harga jual. Beberapa temuan berikut layak untuk disampaikan dan dibahas di sini.

Pertama, pasar beras di lima wilayah kepulauan di Indonesia (Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, dan Bali-Nusa Tenggara) pada masa Orde Baru (1975-1997) telah terintegrasi secara spasial, walau tidak penuh. Kemudian, pasar beras semakin tersegmentasi dalam rezim Pasar Bebas dan Pasar Terbuka Terkendali. Segmentasi pasar beras terjadi karena perubahan rezim kebijakan itu sendiri, serta karena faktor infrastruktur yang kurang baik, penyelundupan yang makin marak, dan lalu lintas barang yang tidak lancar akibat dari hambatan peraturan daerah.

Kedua, kinerja stabilisasi harga yang diukur dari tingkat integrasi vertikal antara pasar gabah dan pasar beras juga menunjukkan hasil yang tidak terlalu mengejutkan. Integrasi pasar secara vertikal hanya terjadi pada rezim Orde Baru dan sama sekali tidak terjadi pada rezim Pasar Bebas dan pada rezim Pasar Terbuka Terkendali. Pasar gabah dan pasar beras menjadi agak liar setelah Presiden Soeharto berhenti menjadi Kepala Negara. Ketika itu, harga dasar gabah (*floor price*) dan harga atap (*ceiling price*) beras tidak lagi di-*enforced* dan Bulog tidak lagi memiliki kekuasaan untuk memonopoli impor beras.

Transmisi harga dari gabah petani ke beras konsumen lebih cepat terjadi. Maksudnya, perubahan harga gabah petani

cepat sekali mempengaruhi harga beras konsumen. Hal yang sebaliknya tidak terjadi. Perubahan harga beras konsumen tidak direspons secara cepat oleh harga gabah petani. Walaupun harga beras melonjak sangat tinggi, petani tidak banyak menerima manfaat dari kenaikan harga beras tersebut. Hasil analisis ini sekaligus merupakan konfirmasi anggapan umum bahwa selama ini kebijakan stabilisasi harga yang *ad-hoc*, seperti sekarang ini memang lebih banyak difokuskan pada stabilitas harga beras konsumen, sebagaimana bagian dari instrumen pengendalian laju inflasi.

Ketiga, pengadaan gabah oleh Bulog atau kebijakan operasi pembelian gabah petani hanya efektif dalam masa Orde Baru, tidak efektif pada Pasar Bebas dan Pasar Terbuka Terkendali. Bulog berperan cukup baik sebagai lembaga stabilisasi harga gabah di tingkat petani hanya pada masa Orde Baru, dan tidak banyak berperan pada masa Pasar Bebas dan Pasar Terbuka Terkendali seperti sekarang ini. Hal yang cukup menarik adalah, peran Bulog dalam stabilisasi harga beras konsumen tidak ada sama sekali pada ketiga rezim atau sepanjang periode observasi.

Pengaruh musim terhadap jumlah beras tidak terlalu signifikan kecuali pada Februari dan Maret pada rezim Orde Baru, dan tidak pada rezim Pasar Bebas dan Terbuka Terkendali. Pada rezim Pasar Terbuka Terkendali, faktor operasi pasar murni signifikan pada Januari karena pada bulan-bulan lain tidak terlihat pengaruh yang nyata. Saat ini, jumlah beras untuk operasi pasar murni mulai dikurangi, dan sejak 2004 telah dimodifikasi menjadi Program Raskin.

Negara-negara produsen beras skala besar cenderung bersifat protektif dan tidak begitu saja bersedia mengisi stok beras yang dapat diperdagangkan di pasar global.

Publikasi terbaru tentang perdagangan beras adalah edisi khusus dari *Bulletin of the Indonesian Economic Studies* (BIES) Volume 44 (Nomor 1), yang terbit pada April 2008. Dalam BIES terbaru itu, isu yang diangkat tentang ekonomi beras tidak terlalu *up-to-date* karena proses penyuntingan memerlukan waktu lama, sementara harga beras di pasar dunia semakin liar sehingga tidak terlalu layak untuk dijadikan tumpuan pemenuhan cadangan pangan dalam negeri Indonesia. Indonesia tetap mengandalkan pemenuhan produksi beras dalam negeri karena demikian strategisnya posisi beras dalam perekonomian Indonesia.

Beberapa artikel yang termuat dalam BIES edisi April 2008 tersebut masih cukup layak untuk dijadikan referensi. Misalnya, tentang dampak dari tingginya harga beras pada jumlah dan status kelompok miskin (McCulloch). Selanjutnya, kebijakan dan realitas sistem produksi beras saat ini semakin tidak efisien, sehingga memerlukan investasi besar dalam bidang infrastruktur irigasi, penelitian dan pengembangan, ditambah penyuluhan pertanian (Simatupang dan Timmer). Kemudian, subsidi dan proteksi sektor pertanian sebenarnya tidak terlalu besar dibandingkan dengan proteksi terhadap sektor manufaktur yang menjadi karakteristik baru dari kebijakan perdagangan Indonesia (Fane and Warr). Lalu, analisis terhadap kondisi geografis Indonesia yang diperkirakan masih akan tergantung pada beras

impor dan kritik terhadap sikap perumus kebijakan Indonesia yang tidak terlalu percaya pada sifat pasar beras dunia (Dawe).

Selain faktor keterlambatan atau perubahan momentum eskalasi harga pangan seperti yang dijadikan basis argumen dalam publikasi edisi khusus di atas, struktur perdagangan beras di tingkat global dan nasional juga mengalami perubahan peta dan karakter. Negara-negara produsen beras skala besar cenderung bersifat protektif dan tidak begitu saja bersedia mengisi stok beras yang dapat diperdagangkan di pasar global. Keputusan politik para pemimpin negara produsen beras masih cukup dominan, yang tentu mempengaruhi peta perdagangan beras ke depan. Para perumus kebijakan di Indonesia seharusnya memiliki pertimbangan politis untuk tidak terlalu menggantungkan pengadaan beras di dalam negeri dari impor, apalagi di tengah harga internasional yang sangat tinggi, di luar jangkauan akal sehat.

Faktor emosi dan kebanggaan nasional, posisi strategis beras dalam peta ekonomi-politik di Indonesia, serta faktor non-ekonomi lain, umumya tidak terbahas secara tuntas dalam studi-studi ekonomi beras, terutama yang dilakukan oleh peneliti asing. Kesenjangan studi seperti ini tentu memerlukan pendekatan dan pembahasan tersendiri untuk menganalisis dan membahas secara lebih komprehensif perdagangan beras sebagai komoditas strategis di Indonesia.

b. Jagung dan Fenomena Hibrida

Peningkatan produksi jagung dengan laju lebih dari 14 persen per tahun dalam beberapa tahun terakhir tentu tidak dilepaskan

dari peran jagung hibrida, yang mulai banyak ditanam di Indonesia sejak dekade 1990-an. Areal panen bertambah secara signifikan lebih dari 8 persen per tahun, sedangkan produktivitas juga bertambah sektiar 4 persen per tahun. Areal panen dan produksi palawija masih mengandalkan lahan pertanian di Jawa, yang secara teoritis dan empiris tidak akan mampu menopang beban-beban produksi pertanian dan bahan pangan di Indonesia. Walaupun pangsa produksi yang berasal dari Jawa masih lebih dominan, peran peningkatan areal tanam di luar Jawa, terutama Sumatera dan Sulawesi menjadi salah satu faktor penjelas peningkatan produksi jagung di Indonesia. Pada dekade 1980-an, jagung lebih banyak digunakan untuk pangan, kini sebagian besar dari produksi jagung Indonesia digunakan untuk pakan ternak atau sebagai bahan baku industri pakan ternak.

Hal yang harus diperhatikan adalah, sampai saat ini Indonesia masih harus memenuhi kebutuhan konsumsi jagung di dalam negeri dari jagung impor, yang diperkirakan sekitar 2 juta ton. Impor jagung biasanya digunakan untuk bahan baku industri makanan ternak atau hanya sedikit sekali jagung impor yang dikonsumsi. Karena harga jagung di pasar global senantiasa naik dengan laju peningkatan hampir 100 persen, maka menggantungkan sepenuhnya kebutuhan jagung dari negara lain pastilah bukan kebutuhan yang bijak.

Pada awal 2000-an, Pemerintah Indonesia pernah mencanangkan Gerakan Mandiri Peningkatan Produksi Kedelai dan Jagung (Gema Palagung) untuk meningkatkan produksi palawija di dalam negeri. Beberapa Pemda di Sulawesi telah bertekad

untuk mengembangkan Sulawesi *Corn Belt* dengan memberikan insentif keterjaminan harga. Kenaikan harga jagung yang berlipat-lipat saat ini, seharusnya menjadi insentif khusus bagi petani dan anggota masyarakat lain untuk meningkatkan produksi dan produktivitas jagung di Tanah Air.

Literatur tentang ekonomi jagung di Indonesia mulai berkembang setelah karya cukup fenomenal Peter Timmer (1987) yang berjudul *The Corn Economy of Indonesia* mencoba memetakan sistem produksi dan konsumsi jagung dalam kerangka pemenuhan kebutuhan pangan dan pakan ternak. Lima belas tahun setelah karya tersebut hadir, para peneliti Indonesia mampu menghasilkan karya yang mirip, namun lebih lengkap dan komprehensif yang diberi judul *Ekonomi Jagung Indonesia* (Kasryono, 2003). Beberapa artikel hasil penelitian lapangan ke segenap penjuru Indonesia dituangkan dalam buku yang dimaksudkan untuk melihat pergeseran pola produksi dan konsumsi jagung sehubungan dengan semakin berkembangnya pemanfaatan jagung hibrida di beberapa sentra produksi di Tanah Air.

Sentra produksi jagung di Indonesia relatif tidak banyak berubah, yaitu Sumatera Utara (Sumut), Lampung, Jawa Tengah (Jateng), Jawa Timur (Jatim), Sulawesi Selatan (Sulsel) dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Tujuan produksi jagung di Sumut sebagian besar untuk dijual (tujuan komersial), di Jawa dan Lampung sebagai pangan dan bahan baku industri, dan di NTT dan Sulsel sebagai pangan pokok (Kasryono *et al*, 2003). Pasca masuknya jagung hibrida, tujuan produksi jagung di Sulawesi juga digunakan

> Kini, setelah 23 tahun, tingkat adopsi hibrida di Indonesia baru mencapai 30 persen karena beberapa faktor dari dalam diri petani, seperti umur, suku, pendidikan, pengalaman usaha tani, serta faktor dari luar diri petani, seperti harga benih, dan penghasilan petani.

untuk bahan baku industri makanan ternak. Karakter jagung hibrida yang banyak ditanam di lahan sawah dan lahan kering dengan curah hujan tinggi sebenarnya merupakan perkembangan yang sangat menarik. Demikian pula pola kerja sama petani swasta dengan petani, kemitraan antara petani kecil dan usaha agribisnis, sistem produksi jagung yang terintegrasi dengan industri pakan ternak adalah beberapa perkembangan terkini yang mewarnai ekonomi jagung Indonesia sekarang.

Di Jatim selain Madura, sekitar 38 persen pertanaman jagung hibrida berada di lahan sawah, yang sebagian besar beririgasi teknis. Kompetisi pemanfaatan lahan dan air antara jagung, padi, kedelai dan tebu akan selalu menjadi masalah sosial-ekonomi yang hangat di daerah Jatim. Di Madura, jagung lokal dengan varietas genjah juga ditanam pada lahan dengan intensitas pompa air lebih dari 42 hektare per pompa (Pasandaran dan Kasryono, 2003). Yang perlu ditekankan di sini, jagung lokal dan jagung hibrida adalah dua komoditas yang berbeda. Jagung lokal umumnya digunakan untuk pangan dan tidak dapat dijadikan bahan baku industri pakan. Sedangkan jagung hibrida digunakan untuk bahan baku industri dan tidak dapat digunakan sebagai pangan.

Relevansi jagung hibrida dalam sistem pangan di Indonesia

adalah posisinya sebagai bahan baku industri pakan ternak sehingga sangat berpengaruh pada sistem produksi, konsumsi, harga dan perdagangan ternak, khususnya unggas. Jumlah populasi unggas (*standing population*) yang diperkirakan 630 juta ekor per tahun ayam kampung, 1 miliar ekor per tahun ayam broiler dan petelur, plus puluhan juta ekor bebek, burung dan lain-lain, tentulah memerlukan penyediaan pakan ternak yang memadai, karena sektor ini mampu menyerap lebih dari 10 juta tenaga kerja dengan omzet lebih dari US$30 miliar per tahun.

Jagung hibrida pertama kali diperkenalkan kepada petani oleh Balai Penelitian Tanaman Pangan Malang pada 1984 (Sumarno, 2008). Sejak itu, sektor swasta ---termasuk yang berafiliasi dengan perusahaan asing--- mengambil-alih inisiatif untuk menyebarluaskan benih jagung hibrida ke segenap penjuru Tanah Air. Menurut Sumarno (2008), Indonesia membutuhkan waktu 10 tahun lebih untuk meyakinkan petani tentang pertambahan produktivitas jagung hibrida.

Kini, setelah 23 tahun, tingkat adopsi hibrida di Indonesia baru mencapai 30 persen karena beberapa faktor dari dalam diri petani, seperti umur, suku, pendidikan, pengalaman usaha tani, serta faktor dari luar diri petani, seperti harga benih, dan penghasilan petani. Harga benih jagung hibrida 5-6 kali lipat dibandingkan dengan harga benih jagung non-hibrida. Sementara di AS benih hibrida pertama kali diperkenalkan kepada petani sejak 1920. Sejak dekade 1950-an, seluruh tanaman jagung di AS telah menggunakan jagung hibrida dengan laju peningkatan produksi lebih dari 100 persen dan produktivitas jagung di AS mampu di

atas 11 ton biji kering per hektare. Angka produktivitas tersebut sangat jauh dibandingkan dengan produktivitas rata-rata jagung di Indonesia yang hanya mencapai 3,9 ton biji kering per hektare.

Potensi peningkatan produktivitas jagung hibrida di Indonesia sebenarnya masih sangat tinggi mengingat perbedaan produksi atau tingkat heterisis jagung hibrida dan non-hibrida mencapai 75-100 persen. Produksi rata-rata jagung non-hibrida masih berkisar 3-4 ton biji kering per hektare, sedangkan jagung hibrida berkisar 7-8 juta ton per hektare. Secara genetis, tanaman jagung berkembang biak dengan penyerbukan silang (*cross pollination*) dengan susunan pasangan gen yang tidak sepadan atau heterozigot.

Hal ini tentu sangat berbeda dengan padi yang menyerbuk sendiri (*self-pollination*) dan memiliki pasangan gen sama-sepadan atau homozigot. Teknologi benih hibrida adalah upaya manusia untuk merekonstruksi seluruh pasangan gen pada tanaman menjadi heterozigot, dengan jalan membuat benih berasal dari persilangan. Produktivitas jagung hibrida pasti lebih tinggi dibandingkan dengan jagung non-hibrida karena fenomena heterosis tersebut.

c. Kedelai dan Kesalahan Insentif

Manajemen komoditas kedelai sebenarnya semakin rumit karena produksi dalam negeri sangat tidak mencukupi kebutuhan konsumsi kedelai nasional yang mencapai 2,5 – 3 juta ton per tahun. Laju konsumsi kedelai masih akan terus meningkat, selain karena pertumbuhan penduduk yang mencapai 1,5 persen per tahun, juga karena perkembangan industri pengolahan dengan

bahan baku kedelai, seperti tahu, tempe, dan kecap. Dengan kata lain, Indonesia masih harus mengandalkan kedelai impor untuk memenuhi permintaan di dalam negeri. Ketika harga kededai impor masih cukup murah, sekitar US$ 240 per ton, para pelaku industri, baik skala kecil menengah maupun skala besar, tidak mengalami kesulitan dalam memperoleh bahan baku kedelai impor.

Ketika harga kedelai di pasar dunia tiba-tiba melambung sangat tinggi mencapai US$520 per ton per Januari 2008, Indonesia nyaris dilanda krisis kedelai di dalam negeri. Akibatnya, harga kedelai impor juga melonjak berlipat-lipat sehingga perajin tahu-tempe harus menanggung dampak kenaikan harga yang besar.

Pada masa Orde Baru, Indonesia memang pernah memberikan keleluasaan kepada Bulog untuk melakukan monopoli impor kedelai dengan pertimbangan untuk stabilitas harga dan pasokan kedelai, terutama bagi pelaku usaha kecil dan koperasi perajin tahu-tempe Indonesia (Kopti). Fluktuasi harga kedelai di pasar dunia ikut mempengaruhi harga kedelai di pasar domestik, walaupun pada tingkat harga yang rendah. Kondisi ini tidak memberikan insentif kepada petani kedelai untuk berproduksi sebanyak 2,1 juta ton/tahun agar tercapai target swasembada kedelai.

Pada puncak krisis ekonomi, atas saran IMF pemerintah meliberalisasi perdagangan kedelai dengan memberlakukan bea masuk nol persen. Pedagang besar diuntungkan oleh kebijakan penghapusan monopoli karena margin bruto riil kedelai pada

periode pascamonopoli lebih besar. Secara umum margin perdagangan kedelai lebih stabil menciptakan iklim usaha yang lebih kondusif untuk para pedagang kedelai pada periode pascamonopoli. Pada kondisi harga internasional yang rendah, keteraturan pasokan kedelai dan rendahnya harga riil kedelai impor menguntungkan pengrajin tahu dan tempe serta industri pengolahan kedelai.

Studi yang dilakukan Tim *Institute for Development of Economic and Finance* (Indef) 2005, menunjukkan bahwa Koperasi Produsen Tahu Tempe Indonesia (Kopti) tanpa *captive market* kedelai menjadi kurang dapat bersaing dengan pedagang swasta. Sebagian Kopti ada yang keluar dari *core business* kedelai, dan berpindah kepada usaha lain yang cukup jauh dari kedelai. Perusahaan asing yang bergerak di bidang kedelai, terutama yang berasal dari AS beserta beberapa partnernya di Indonesia pernah sangat agresif mempromosikan kedelai impor kepada para perajin tahu-tempe di seluruh pelosok negeri dan kepada industri pangan skala kecil lain dengan bahan baku kedelai. Para pelaku usaha yang telah masuk ke dalam zona nyaman (*comfort zone*) dengan harga kedelai murah dan sistem dagang yang memuaskan benar-benar terkejut atas kenaikan harga kedelai impor yang mencapai 2-3 kali lipat lebih tinggi.

Perajin tahu-tempe sampai berdemonstrasi di hadapan pemegang kekuasaan di Jakarta, dan debat publik tentang krisis kedelai muncul ke permukaan. Pemerintah segera mengambil 'tindakan konkret' dengan menurunkan tarif impor kedelai

menjadi nol persen, yang dikritik sebagai keputusan gegabah karena pemerintah tidak memiliki alternatif kebijakan jangka pendek yang lebih memadai. Di sinilah ketergantungan pangan atas pasokan kedelai dari negara lain benar-benar tidak dapat dipertahankan dalam jangka panjang. Sejak era Reformasi, catatan impor kedelai Indonesia nyaris tidak pernah berada di bawah 1,2 juta ton per tahun. Lebih dari 90 persen impor kedelai Indonesia berasal dari AS dan hanya sedikit saja dari Argentina, Brasil dan lain-lain.

Menariknya, masyarakat tidak terlalu mempermasalahkannya dibandingkan, misalnya, jika Indonesia melakukan impor beras, walaupun hanya 200 ribu ton. Apalagi kondisi selama hampir 10 tahun ini telah membuat para konsumen kedelai di dalam negeri, yaitu perajin tahu-tempe, berada dalam *comfort zone* karena menikmati harga kedelai impor murah. Ketergantungan pada impor kedelai terjadi karena di dalam negeri tidak terdapat upaya yang serius untuk meningkatkan produksi kedelai Indonesia. Insentif nyaris tidak ada. Bahkan yang tampak adalah insentif negatif yang 'menghukum' petani kedelai. Harga beli kedelai di tingkat petani benar-benar menyakitkan. Pada awal 2007, harga beli kedelai lokal hanya Rp3.000 per kg atau sering lebih mahal dibandingkan dengan kedelai impor. Sementara biaya produksi kedelai di tingkat petani, dengan kenaikan harga pupuk, pestisida dan lain-lain, saat ini mencapai Rp4.500 per kg atau lebih. Hukum ekonomi di mana pun pasti menyimpulkan bahwa petani kedelai di dalam negeri mendapat 'hukuman' bukan insentif untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Produksi kedelai yang hanya di bawah 850 ribu ton biji kering tersebut adalah konsekuensi logis dari ketidakseriusan upaya peningkatan produksi kedelai. Indonesia pernah memiliki target swasembada kedelai pada 2015 yang nampaknya tidak akan tercapai dalam waktu dekat. Sebenarnya tidak ada yang mustahil di bumi Indonesia untuk dapat menghasilkan kedelai dengan produktivitas yang lebih baik dari saat ini, yang hanya tercatat 1,31 ton per hektare. Angka produktivitas itu hanya setengah dari produktivitas kedelai di luar negeri. Tentu tidak seimbang membandingkan produktivtias kedelai Indonesia dengan kedelai AS yang memperoleh dukungan penuh dari pemerintahnya karena besarnya kekuatan lobi politik asosiasi kedelai di sana *(American Soybean Association).*

Sementara di Indonesia, kekuatan lobi kedelai adalah perajin tahu-tempe atau yang tergabung dalam Kopti, yang *nota bene* merupakan konsumen kedelai, bukan petani kedelai. Mereka menjadi gamang sendiri, dan tidak jarang serba salah, mengingat agenda yang diperjuangkan adalah untuk menurunkan harga kedelai di dalam negeri, bukan untuk memberikan insentif pagi peningkatan produksi. Potret demografis dan kondisi sosio-psikologis perajin tahu-tempe saat ini berbeda dengan potret orang tua atau generasi perajin tahu-tempe pada era 1990-an. Jika pada dekade lalu, perajin tahu-tempe masih merangkap sebagai petani kedelai, generasi saat ini umumnya hanya menjalankan profesi sebagai perajin saja, dan hanya sedikit yang memiliki lahan usaha tani kedelai. Fenomena spesifikasi usaha seperti itu menjadi faktor ”terbelahnya” sistem insentif di sektor

hulu (produksi) dengan di sektor hilir (distribusi dan konsumsi). Tidak terlalu heran jika koordinasi dan integrasi kebijakan antara Departemen Pertanian (Deptan) dan Departemen Perdagangan (Depdag) menjadi sulit dilaksanakan di Indonesia.

Dalam kondisi yang tanpa pemihakan seperti saat ini, usaha tani kedelai di dalam negeri kurang mampu bersaing dengan kacang tanah, kacang hijau, jagung, dan bahkan padi (lihat Arifin, 2005). Catatan areal tanam kedelai Indonesia pada 2007 yang hanya 464 ribu hektare atau turun 20 persen per tahun adalah fakta nyata keberpalingan pemerintah yang sulit dibantah. Apabila pemerintah memang ingin mencapai target swasembada kedelai pada 2015, areal tanam kedelai perlu diperluas sampai 2,02 juta hektare dan produktivitas harus ditingkatkan menjadi 3,68 ton per hektare. Pemerintah harus bersiap-siap kehilangan muka secara politik jika target-target tersebut tidak tercapai.

Para pemulia tanaman (*breeder*) di lingkungan Deptan sebenarnya telah mampu menghasilkan galur harapan varietas kedelai, yang sekaligus tahan serangan penyakit virus kerdil (*soybean stunt virus, SSV*). Di tingkat percobaan, produktivitas kedelai galur ini mampu menghasilkan biji kedelai 2,8 ton per hektare, suatu pekerjaan penelitian panjang yang tidak sia-sia. Sekarang, semua terpulang kepada pemerintah: (1) Untuk mengembangkan varietas kedelai lokal yang telah dihasilkan oleh peneliti-peneliti terbaik di negeri ini; atau (2) Akan terus mengandalkan kedelai impor AS yang sangat mungkin menggunakan benih rekayasa genetika *(transgenik)* yang kontroversial tersebut.

> Catatan areal tanam kedelai Indonesia pada 2007 yang hanya 464 ribu hektare atau turun 20 persen per tahun adalah fakta nyata keberpalingan pemerintah yang sulit dibantah.

Jika langkah pertama yang ingin diambil, pemerintah perlu segera melakukan terobosan dalam uji adaptasi, uji multilokasi, dan memberikan insentif bagi Pemda yang melaksanakan misi nasional yang sangat penting ini. Indonesia sebenarnya pernah mampu menghasilkan produksi kedelai sampai di atas 1,6 juta ton pada 1993 sebelum akhirnya secara drastis menurun terus sampai hanya 600 ribu ton saat ini. Strategi pengembangan produktivitas kedelai memang memerlukan waktu lama, tidak akan mampu dilihat hasilnya dalam 2-3 tahun, tapi sejarah akan mencatat bahwa masa administrasi pemerintahan sekarang telah meletakkan fondasi yang sangat penting untuk mengurangi ketergantungan pangan dari negara lain. Jika langkah kedua yang ingin diambil, seperti melanjutkan kebijakan tarif impor 0 persen, secara semu akan terlihat bahwa keteraturan pasokan kedelai akan terjamin dan harga riil kedelai impor akan murah. Langkah ini dikatakan semu karena petani kedelai benar-benar diadu langsung dengan petani luar negeri, koperasi tahu-tempe lambat-laun akan mati, dan soko guru ekonomi Indonesia akan dikuasai pedagang besar.

d. Gula dan Kemelut Struktural

Kinerja ekonomi gula selama pasca-Reformasi nyaris stagnan karena karakter kemelut yang lebih banyak bersifat struktural. Misalnya, langkah peningkatan produksi tebu di tingkat usaha

tani, upaya intervensi melalui kebijakan tata niaga dan strategi revitalisasi industri gula di dalam negeri, semuanya belum menunjukkan peningkatan yang signifikan. Dalam kacamata ekonomi politik, apabila *outcome* dari sebuah intervensi kebijakan justru menghasilkan serangkaian kemelut baru, termasuk yang terakhir adalah isu gula selundupan, dugaan perembesan gula mentah untuk industri rafinasi ke pasar domestik dan lain-lain, hampir dapat dipastikan bahwa perumusan, organisasi, dan implementasi atau *delivery system* dari langkah intervensi itu juga bermasalah.

Landasan filosofis atau ideologi kebijakan intervensi agak mentah, boleh jadi karena fondasi teoritis dari pilihan kebijakan itu tidak terlalu kuat, atau bahkan tidak terdapat suatu *enforcement structure* yang tidak mampu mengantisipasi segenap kemungkinan implementasi dan penyalahgunaannya di lapangan. Daftar masalah dapat saja diperpanjang, misalnya, buruknya kajian pendahuluan, tidak realistisnya skenario analisis sensitivitas, sampai pada begitu dominannya perburuan rente (*rent-seeking*) serta kepentingan politik pengaruh kekuasaan yang melingkupinya.

Manajemen perdagangan atau sistem tata niaga gula dan bahan pangan lain yang bersifat strategis sebenarnya bukanlah barang baru di Indonesia karena sejarah ekonomi pertanian di negeri ini juga lahir dan berkembang bersama legasi sebuah lembaga parastatal yang melibatkan manajemen kebijakan negara. Di tangan seorang pemimpin yang kuat, lembaga negara atau yang berafiliasi dengan “kepentingan negara” akan dengan mudah

melaksanakan fungsinya secara baik karena efektivitas struktur kebijakan atau manajemen pemerintahan dari tingkat pusat sampai daerah.

Di tangan seorang pemimpin yang lemah atau pada kondisi manajemen pemerintahan yang kacau-balau, maka sebaliknya yang terjadi. Pasang-surut kinerja sistem tata niaga gula di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan tujuan kebijakan, instrumen yang digunakan dan strategi mencapai tujuan tersebut, berikut seluruh rangkaian kondisi internal, lingkungan eksternal serta tekanan ekonomi dan politik dari berbagai penjuru. Telaah teoritis dan empiris sistem tata niaga dalam perspektif keterkaitan seperti di atas telah dibahas secara lengkap dalam Arifin (2004).

Kebijakan yang awalnya dimaksudkan untuk "mengatur" aktivitas impor gula melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (SK No. 643/MPP/Kep/9/2002) tentang Tata Niaga Impor Gula (TIG) ternyata telah menimbulkan reaksi dan hasil akhir yang sangat beragam. Kebijakan tata niaga itu memberikan *privilese* (hak istimewa) kepada importir produsen (IP) untuk mengimpor gula mentah (*raw sugar*) dan kepada importir terdaftar (IT) untuk mengimpor gula putih (*white sugar*) yang tidak lain adalah perkebunan gula yang memiliki perolehan bahan baku 75 persen berasal dari petani. Perusahaan perkebunan yang memenuhi kualifikasi sebagai IT adalah empat BUMN, yaitu PT Perkebunan Nusantara (PN) IX, PTPN X, PTPN XI, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI).

Kebijakan tersebut juga memberikan peluang bagi pengembangan industri gula rafinasi, yang khusus memutihkan gula

mentah impor yang umumnya tidak layak untuk dikonsumsi secara langsung. Catatan penting dari SK No. 643/2002 adalah, gula mentah dan gula rafinasi (*refined sugar*) yang diimpor oleh IP hanya dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi pengolahan gula dan dilarang diperjualbelikan serta dipindahtangankan.

Pasang-surut kinerja sistem tata niaga gula di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan tujuan kebijakan, instrumen yang digunakan dan strategi mencapai tujuan tersebut, berikut seluruh rangkaian kondisi internal, lingkungan eksternal serta tekanan ekonomi dan politik dari berbagai penjuru.

Walaupun debat publik yang berkembang seakan serempak memberi peringatan atas rekam jejak (*track record*) perusahaan perkebunan gula yang tidak memiliki pengalaman dalam aktivitas impor, kebijakan tata niaga itu tetap dilaksanakan. Solusi temporal dengan cara memberikan kesempatan kepada BUMN produsen gula untuk melakukan kerja sama dengan pelaku usaha perdagangan yang telah terbiasa melakukan impor gula, adalah pilihan terbaik dari sekian macam opsi kebijakan yang semua buruk. Harga gula di pasar internasional berada pada level terendah, hanya sekitar US$200 per ton FOB, sehingga terdapat disparitas yang sangat mencolok dibandingkan dengan harga eceran gula domestik yang di atas Rp3.000 per kg.

Kekhawatiran terjadinya penyelundupan gula akhirnya menjadi kenyataan, terutama setelah dijumpai puluhan ribu gula selundupan yang ditemukan di sebuah gudang pelabuhan pada

2004, berikut permasalahan lapangan lainnya yang tidak kalah pelik. Analisis kritis terhadap sistem tata niaga gula tersebut pasti selalu menarik karena keterburuan kebijakan dan berbagai *entry barriers* yang justru menimbulkan "jalan pintas" bagi para pemburu rente. Upaya perbaikan kebijakan pengaturan impor gula dilakukan dengan penerbitan Kepmen baru yaitu No. 527MPP/Kep/9/2004 tertanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula (KIG). Di antaranya dengan kembali melibatkan Perum Bulog dan PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) dalam perdagangan gula di Indonesia.

Beberapa analis mencoba memberikan penilaian terhadap kebijakan tata niaga gula yang paling banyak memperoleh perhatian, baik pada masa administrasi Presiden Megawati Soekarnoputri maupun pada masa Presiden SBY. Misalnya, Khudori (2005) menganggap bahwa pengaturan impor gula turut berkontribusi pada peningkatan produksi gula, dan seharusnya pula meningkatkan pendapatan petani tebu. Nahdodin dan Rusmanto (2008) bahkan secara eksplisit menyebutkan bahwa kebijakan tata niaga gula cukup efektif melindungi produsen gula berdasarkan indikator harga yang berlaku. Kebijakan impor itu tidak menimbulkan monopoli pemasaran sehingga margin pemasaran tidak membesar dan tidak merugikan konsumen. Kebijakan tata niaga gula di dalam negeri ternyata belum dapat memberikan perlindungan pada produsen gula (tebu) dari distorsi harga pada pasar gula dunia. Produsen gula (tebu) di dalam negeri masih tertekan oleh perilaku negara produsen gula yang lebih protektif.

Studi lain yang lebih komprehensif dan melibatkan survei lapangan (Chudhorie, 2006) justru menyimpulkan, sebagian besar petani tebu tidak terlalu paham tentang skema kebijakan impor gula walaupun dijadikan landasan utama perumusan sistem tata niaga gula tersebut. Chudhorie membedakan antara "petani daun" yang merujuk kepada petani pedagang tebu yang juga berfungsi sebagai "penghubung" dan pabrik gula, serta "petani akar dan petani batang" yang memiliki pekerjaan utama menanam tebu. "Petani daun" inilah yang sebenarnya merasa sangat berkepentingan dengan/atau memperoleh manfaat dari pengaturan impor gula karena akses perdagangan dan impor yang dipermudah.

Untuk sementara "petani daun" mampu menggeser para pedagang atau pemain lama dalam sektor pergulaan, sebelum akhirnya kelompok importir lama yang telah malang-melintang sebagai pedagang gula, juga memperoleh akses karena kebijakan baru memberi ruang juga pada IT, tidak hanya IP. Idealnya, kebijakan tata niaga impor gula perlu disertai dengan kebijakan tarif (dan non-tarif) yang lebih tinggi atas pelaksanaan impor gula.

Pelajaran yang dapat dipetik dari perjalanan kinerja kebijakan tata niaga gula dalam lima tahun terakhir adalah, mandat kebijakan tersebut terlalu berat untuk dicapai oleh administrasi pemerintahan yang sedang mengalami persoalan besar transparansi dan akuntabilitas yang amat mengganggu (lihat Arifin, 2007). Prasyarat penting untuk melaksanakan suatu kebijakan tata niaga yang melibatkan banyak lapisan administrasi birokrasi adalah bahwa proses penyusunan, organisasi dan

implementasi kebijakan benar-benar dilakukan secara transparan dan akuntabel mewadahi kepentingan *stakeholders*, terutama kelompok terbesar dan paling penting dalam strategi pembangunan.

Hakikat dari kebijakan tata niaga gula dan tata niaga serupa untuk komoditas pangan strategis lainnya, tidak didukung oleh landasan teori ekonomi yang kokoh, terutama setelah lingkungan eksternalnya banyak berubah. Misalnya, dimensi penting dalam komoditas gula adalah kedekatannya dengan sistem keputusan politik kolektif, dan bahkan sistem sosialisme kental dengan kekerabatan tinggi yang membangun hubungan antara petani dan industri gula. Masuknya, tata-nilai baru berupa sistem rasional ekonomi yang sedikit kapitalistik tidak dapat dengan mudah mengubah basis kelembagaan yang telah terbangun cukup kuat di hulu apabila tidak diikuti oleh serangkaian pembenahan kelembagaan di setiap lapisan sistem produksi, sistem perdagangan, dan bahkan pola konsumsi masyarakat. Sedangkan di tingkat internasional, dugaan *dumping* dan praktik perdagangan tidak *fair* lainnya yang dilakukan oleh negara produsen gula cenderung dapat mengaburkan referensi tingkat efisiensi atau kebersaingan harga gula pada pasar internasional.

Dalam empat tahun terakhir, ekonomi pergulaan Indonesia semakin kompleks setelah langkah restrukturisasi industri gula domestik juga disertai perkembangan industri gula rafinasi (*refinary*) yang lumayan cepat. Selain untuk mendongkrak nilai tambah ekonomi, industri rafinisasi gula juga memiliki pangsa pasar yang berbeda dengan industri gula putih biasa karena

ia lebih banyak tertuju pada industri makanan dan minuman di dalam negeri. Tidak dapat disangsikan lagi bahwa investasi baru dan pengembangan industri gula rafinasi akan menjadi peluang besar bagi peningkatan kapasitas industri domestik dan penyerapan lapangan kerja.

Dalam empat tahun terakhir, ekonomi pergulaan Indonesia semakin kompleks setelah langkah restrukturisasi industri gula domestik juga disertai perkembangan industri gula rafinasi *(refinary)* yang lumayan cepat.

Dalam bahasa ekonomi, pengembangan industri rafinasi akan membuka pilihan usaha yang lebih fleksibel bagi produsen gula di dalam negeri untuk mengolah bahan baku sesuai dengan potensi industri yang dimilikinya. Secara teknis agronomis, produksi tebu pada tanah-tanah dengan kandungan Fosfor (P) tinggi akan lebih menguntungkan secara ekonomis jika diolah menjadi gula rafinasi. Sedangkan pada tanah-tanah dengan kandungan P rendah, maka pengolahan menjadi gula mentah masih lebih menguntugkan. Pada fase awal, industri ini dapat memanfaatkan potensi bahan baku impor gula mentah sampai terbentuk suatu struktur industri yang lebih sehat untuk memenuhi peningkatan konsumsi gula yang demikian pesat.

Kehadiran industri gula rafinasi di Indonesia nampaknya tidak semulus yang diperkirakan sebelumnya. Pabrik pemutih gula yang semula dimaksudkan untuk membantu mencukupi kebutuhan gula oleh industri makanan dan minuman memperoleh kemudahan dalam impor bahan baku gula mentah. Konsep kemudahan

sejenis “industri bayi” juga diterima industri gula rafinasi, seperti pembebasan bea masuk atau pajak impor dan persyaratan lainnya karena industri ini idealnya juga menanam tebu sendiri secara terintegrasi dengan pabrik pemutih gula. Untuk investasi baru dalam bidang gula rafinasi, pemerintah menerapkan kebijakan bea masuk lima persen selama dua tahun pertama, seperti dinyatakan dalam SK Menteri Keuangan No.135/KMK.05/2000. Ketentuan yang sama tentang keringanan bea masuk juga berlaku kepada industri rafinasi yang melakukan perluasan usahanya.

Dalam waktu relatif singkat, industri gula rafinasi berkembang sangat pesat, dengan lima industri besar di Jawa yang berkapasitas sekitar dua juta ton, termasuk yang diresmikan oleh Presiden SBY pada awal Januari 2007 di Cilegon, Banten. Empat dari lima pabrik tersebut telah berproduksi dengan utilisasi kapasaitas hampir 70 persen, yaitu: PT Angels Products (kapasitas 500 ribu ton), PT Jawamanis Rafinasi (500 ribu ton), PT Sentra Usahatama Jaya (540 ribu ton), PT Permata Dunia Sukses Utama (390 ribu ton) dan PT Dharmapala Usaha Sukses (250 ribu ton). Pabrik yang disebut terakhir belum berproduksi sehingga lebih banyak melaksanakan aktivitas impor gula mentah sekitar 28 ribu ton. Akan ada lagi pabrik gula rafinasi dengan total kapasitas 850 ribu ton, atau dengan total nilai investasi sebesar US$100 juta, yaitu di Ujungpandang dengan kapasitas 200 ribu ton, di Cilegon 250 ribu ton, dan di Lampung 300 ribu ton (*Republika*, 23 November 2007).

Kalangan industri atau pabrik gula di dalam negeri tentu sangat keberatan dengan fenomena di atas, terutama yang berstatus

BUMN, yang tentunya masih dibebani fungsi strategis negara. Di antaranya, untuk mencapai swasembada gula, menjamin ketahanan pangan, dan meningkatkan kesejahteraan petani tebu. Secara umum, asosiasi petani tebu atau yang berserikat dengan BUMN produsen tebu merasa dirugikan dengan keleluasaan impor gula mentah oleh industri rafinasi. Dengan karakter penegakan hukum yang lemah atau kualitas administrasi kebijakan yang masih banyak bermasalah, maka tak seorang pun dapat menjamin bahwa gula mentah yang diimpor oleh industri gula rafinasi (atau oleh mitra dagang yang bersangkutan) tidak akan merembes ke pasar domestik. Pada musim giling, fenomena aliran gula mentah impor ke pasar bebas sampai ke pelosok di sentra produksi tebu dikhawatirkan dapat menekan harga gula di tingkat petani.

Estimasi total impor gula Indonesia saat ini bervariasi mulai dari 450 ribu ton (gula putih, versi DGI), lalu 1,8 juta ton (gula mentah, versi Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia, AGRI) dan 2,4 juta ton (gula total, versi Departemen Pertanian Amerika Serikat, USDA). Walaupun demikian, volume impor gula di atas sebenarnya tidak terlalu besar dibandingkan dengan estimasi produksi gula dunia pada 2007/2008 yaitu 167,1 juta ton. Jika total konsumsi diperkirakan 155 juta ton, volume gula yang diperdagangkan di pasar global 50,8 juta ton, serta volume stok akhir di dunia adalah 46,6 juta ton. Brasil dengan luas perkebunan gula yang terhampar lebar, terutama di Bagian Selatan memproduksi gula sebesar 32,1 juta ton (naik 650 ribu ton), India 31,8 juta ton (naik 1,1 juta ton), China 13,9 juta ton

Industri gula rafinasi di Indonesia yang memasok gula putih ke perusahaan besar makanan dan minuman dituntut untuk selalu konsisten menghasilkan produk gula dengan spesifikasi yang ditentukan oleh perusahaan induknya di luar negeri.

(naik 1 juta ton), Thailand 7,2 juta ton (naik 480 ribu ton). Walaupun terjadi penurunan ekspor karena konsumsi bio-etanol yang cukup besar, Brasil masih mampu mengekspor sebesar 20,6 juta ton, jauh meninggalkan Thailand 5,3 juta ton, India 3 juta ton dan lainnya. Permasalahan produksi dan kuota ekspor di Eropa Barat cukup mempengaruhi produksi gula di sana; sedangkan masalah kekeringan hebat pada 2007 lalu di Australia sangat meningkatkan kinerja ekspor gula yang tercatat hanya 3,7 juta ton.

Ketentuan impor gula (KIG) yang sebenarnya tidak terlalu berbeda dengan ketentuan sebelumnya (SK Menperindag No.643/2002), hanya dilengkapi dengan ketentuan verifikasi dan kontrak dengan eksportir di negara asal. Ketentuan operasional kebijakan impor gula (SK Menperindag 527/2004) telah berusaha untuk menyangga harga gula petani tebu, melalui konsep dana talangan dan ketentuan harga tebus yang diputuskan oleh Dewan Gula Indonesia (DGI). Presiden secara *ex-officio* adalah Ketua DGI, sedangkan Menteri Pertanian adalah Ketua Hariannya bersama stafnya menentukan beberapa variabel sebelum mengambil keputusan melakukan impor gula atau tidak.

Harga penyangga gula saat ini ditetapkan Rp4.900 per kilo-

gram atau terdapat kenaikan Rp100 per kilogram dibandingkan dengan musim lalu. Seberapa mampu Indonesia melaksanakan sistem harga gula administrasi seperti saat ini, semua tentunya sangat tergantung pada ikhtiar bersama (*collective action*) segenap *stakeholders* serta keputusan politik yang diambil oleh para elite ekonomi dan elite politik di negeri ini. Walaupun menimbulkan kontroversi, pelibatan Perum Bulog dan PT PPI yang *nota bene* bukan IP dan IT sebenarnya dimaksudkan untuk melaksanakan stabilisasi harga gula, karena infrastruktur dan jaringan distribusi yang dimilikinya.

Kerumitan baru dengan kehadiran industri rafinasi di Indonesia tidak hanya karena diskriminasi bea masuk atau keleluasaannya melakukan impor gula mentah, tapi juga keterkaitannya dengan kinerja industri bahan makanan dan minuman, yang umumnya milik asing. Industri gula rafinasi di Indonesia yang memasok gula putih ke perusahaan besar makanan dan minuman dituntut untuk selalu konsisten menghasilkan produk gula dengan spesifikasi yang ditentukan oleh perusahaan induknya di luar negeri.

Kecil kemungkinan industri gula rafinasi akan menggunakan bahan baku gula tebu dari petani di dalam negeri, apalagi yang berskala kecil. Dalam istilah ekonomi politik, di sinilah terdapat *interlocking system* yang tidak memihak petani kecil di dalam negeri akibat dari ketidakmatangan kebijakan pengembangan industri gula rafinasi di Indonesia. Situasi menjadi semakin rumit ketika industri makanan dan minuman skala besar juga memperoleh status sebagai IP gula dan memiliki *privilese* untuk

mengimpor gula mentah, tentu saja dengan ketentuan bea masuk impor yang sama dengan pabrik gula tebu dan pabrik gula rafinasi.

e. **Daging dan Kontroversi Asal Impor**

Sebagaimana telah disebutkan, Indonesia masih harus menggantungkan kebutuhan daging sapinya dari pasar luar negeri, terutama dari Australia dan Selandia Baru. Estimasi data konsumsi daging di Indonesia berbeda menurut lembaga, namun berkisar total 2,6 kilogram per kapita per tahun menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional-Badan Pusat Statistik (Susenas BPS), sekitar 1,7 kilogram daging sapi menurut Asosiasi Produsen Daging dan Feedlot Indonesia (APFINDO) plus 4,5 kilogram daging ayam menurut Forum Masyarakat Perunggasan Indonesia (FMPI), serta 1,2 kilogram daging sapi plus 3,1 kilogram daging ayam menurut Direktorat Jenderal Peternakan Deptan. Estimasi data mana pun yang dipakai, faktanya tingkat konsumsi daging yang masih tergolong rendah juga menjadi insentif menarik bagi siapa pun untuk mendorong dan meningkatkan konsumsi daging di Indonesia.

Studi-studi dan diskusi publik tentang daging umumnya berhubungan dengan kontroversi asal daging impor karena dua kubu yang saling berlawanan dalam memperjuangkan kepentingannya sendiri-sendiri. Kelompok pertama adalah mereka yang selama ini menjadi bagian dari atau berhubungan langsung dan tidak langsung dengan proses impor daging dari Australia dan Selandia Baru. Kelompok kedua adalah mereka

yang mencoba memberikan alternatif pemenuhan daging impor dari negara-negara lain, seperti India, Spanyol, Brasil, dan Argentina yang masih tidak terbebas dari kemungkinan tertular penyakit berbahaya, seperti antraks, sapi gila, dan penyakit mulut dan kuku (PMK). Kesenjangan studi sangat terasa pada proses pengambilan keputusan yang tidak terlalu kuat dan terkesan mudah terombang-ambing oleh kelompok-kelompok kepentingan yang saling bertentangan.

Misalnya, tentang impor daging dan *meat bone meal* (MBM) yang diputuskan dengan SK Mentan No. 482/Kpts/ PD.620/8/2006 tertanggal 22 Agustus 2006 yang agak longgar. Kebijakan baru itu menggantikan SK No. 745/1992 yang hanya membolehkan Indonesia mengimpor produk daging dari Australia dan Selandia Baru. Kalangan yang mendukung berargumen bahwa pelonggaran (liberalisasi) impor daging dimaksudkan untuk mengurangi posisi hegemoni atau monopoli kedua negara eksportir daging tersebut.

Bahkan, ada argumen bahwa liberalisasi impor daging akan menekan peredaran daging ilegal di pasar domestik, suatu penyederhanaan masalah tanpa perhitungan. Namun, masyarakat mempermasalahkan akurasi substansi dari SK No. 482/2006 mengingat kemampuan pengawasan di dalam negeri begitu lemah. Wilayah Indonesia yang begitu luas dan terdiri atas 704 pelabuhan formal sering dijadikan alasan pembenaran (*excuse*) untuk tidak mampu melakukan pengawasan perdagangan produk daging berbahaya. Pintu-pintu masuk impor tidak resmi lebih dari 3.000 dan tersebar di sepanjang pantai dan

Kalangan yang mendukung berargumen bahwa pelonggaran (liberalisasi) impor daging dimaksudkan untuk mengurangi posisi hegemoni atau monopoli kedua negara eksportir daging tersebut.

daerah perbatasan juga menjadi alasan tersendiri tentang sulitnya penegakan hukum.

Komisi Kesehatan Hewan Deptan yang mengacu pada ketentuan Badan Kesehatan Hewan Internasional (*Office International des Epizooties*, OIE) sebenarnya tidak memberikan rekomendasi pembukaan impor MBM. Keputusan kebijakan perdagangan produk daging berbahaya tersebut sungguh merupakan tragedi terbesar sektor peternakan. Selama dua dasawarsa terakhir, Indonesia bebas PMK. Liberalisasi produk daging yang agak gegabah itu mengandung risiko yang harus ditanggung masyarakat menjadi amat berat. Jika PMK kembali mewabah di Indonesia, diperlukan waktu lebih dari 100 tahun untuk membebaskan PMK. Biayanya tentu sangat besar. Risiko yang tidak kalah besarnya, kesan negatif masyarakat bahwa pemerintah tidak memihak peternaknya (lihat Arifin, 2007).

Potensi pasar daging di Indonesia memang besar, peluang peningkatan konsumsi daging juga besar, seiring dengan membaiknya tingkat pendapatan masyarakat dan kesadaran meningkatkan kecukupan protein hewani. Dengan basis konsumsi daging sapi per kapita seperti diuraikan di atas dan asumsi 200 kilogram daging per ekor yang dapat dikonsumsi, maka Indonesia membutuhkan sekitar 350-400 ribu ekor sapi per tahun. Pola permintaan daging umumnya meningkat

menjelang hari-hari besar nasional, seperti Idul Fitri dan Idul Adha, suatu siklus tahunan yang seharusnya telah diketahui oleh pemerintah dan pelaku ekonomi sektor peternakan ini. Catatan tentang impor sapi dari Australia mencapai lebih dari 520 ribu ekor pada 2007 (Noor, 2008), sebagian besar untuk digunakan sebagai sapi potong dan sebagian kecil sebagai bakalan (induk) untuk penggemukan di Indonesia.

Dengan potensi pasar yang sangat besar itulah, tidak kurang dari 68 negara sedang antre mencoba mengekspor daging dan produk daging ke Indonesia. Akhir-akhir ini, Indonesia berupaya untuk mengimpor daging sapi dari Brasil, sebagai salah satu eksportir sapi terbesar di dunia (23 persen pangsa) selain Australia (22 persen), Kanada (10 persen), India (9 persen), Uni Eropa (6 persen) dan lain-lain. Sebenarnya AS juga merupakan produsen daging terbesar di dunia (24 persen), bersama Brasil (15 persen), Uni Eropa (15 persen), China (15 persen), Argentina (5 persen) dan lain-lain. Kontribusi produksi daging Australia di pasar dunia sebenarnya cukup kecil, hanya 4 persen. Karena jumlah penduduk Australia yang tidak terlalu besar, total konsumsi daging di dalam negerinya pun tidak terlalu besar, sehingga Australia menjadi salah satu eksportir daging terbesar di dunia.

Sejak akhir 2006, beberapa otoritas pelabuhan di Indonesia disibukkan dengan upaya pembongkaran dan pemusnahan daging impor ilegal dari India, Argentina, Brasil, Uruguay, AS, dan Spanyol sebagai wakil Uni Eropa. Pengambilan keputusan sebaiknya dikembalikan kepada hakikat kesejahteraan masya-rakat di dalam negeri Indonesia, dari petani, konsumen dan

pemangku kepentingan lainnya, termasuk jika Indonesia akan memperketat perizinan impor produk daging yang berbahaya, bahkan melarang sama sekali produk daging dari negara yang tidak terbebas penyakit PMK dan sapi gila. Apabila dampak buruk yang harus ditanggung masyarakat banyak justru lebih dahsyat bagi kesehatan dan keselamatan jiwa, khususnya bagi kegairahan peternak meningkatkan produksi dan produktivitasnya, pemerintah dituntut untuk lebih teliti dan hati-hati. Masih segar ingatan masyarakat tentang kasus "tekan-menekan" impor paha ayam atau *chicken leg-quarter* (CLQ) dari AS, yang akhirnya sampai kepada otoritas tertinggi pada masa administrasi pemerintahan sebelumnya.

e. Minyak Goreng dan Hegemoni Ekspor CPO

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, kinerja minyak goreng di Indonesia sangat ditentukan oleh hegemoni ekspor CPO sebagai bahan baku utamanya. Pada saat harga CPO dunia mencapai US$1.200 per ton pada pertengahan 2008, produsen minyak sawit di dalam negeri pasti lebih memilih pasar internasional dibandingkan dengan pasar domestik, dengan struktur pasar yang tidak terlalu sehat dan karakter permintaan yang tidak terlalu berkembang. Dengan kekuatan produksi CPO Indonesia yang mencapai 24 juta ton pada 2013, maka alokasi sebesar 5-6 juta ton CPO sebagai bahan baku industri minyak goreng di dalam negeri seharusnya tidak menimbulkan masalah. Jumlah realisasi perdagangan CPO untuk pasar domestik memang sulit untuk diketahui secara pasti karena potensi penerimaan ekonomi dari ekspor CPO masih sangat besar dan cenderung meningkat

pada beberapa waktu ke depan.

> Harga minyak goreng yang tinggi sangat memberatkan masyarakat berpenghasilan rendah dan industri makanan skala mikro dan kecil, meskipun kontribusi kenaikan harga minyak goreng terhadap inflasi tidak setinggi kenaikan harga beras.

Sebenarnya pemerintah telah mencoba melakukan langkah intervensi dengan melaksanakan PSH dan melibatkan produsen minyak goreng. Walaupun kecenderungan harga CPO dunia sudah terlihat merambat naik sejak Februari 2007, Pemerintah baru serius membahasnya dan menghasilkan kebijakan atau PSH minyak goreng pada Mei 2007. Komitmen telah disepakati antara pemerintah dan para pengusaha yang tergabung dalam asosiasi kelapa sawit, minyak makan dan minyak nabati Indonesia. Target penyaluran ditetapkan 100 ribu ton per bulan atau sekitar sepertiga dari volume konsumsi bulanan minyak goreng di dalam negeri.

Rencananya, dari target 100 ribu ton tersebut akan disalurkan di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi (Jabodetabek) 40 ribu ton, dan sisanya untuk kota-kota lain di Indonesia. Program stabilisasi yang tanpa strategi pasti tidak akan menghasilkan apa-apa karena dilakukan dengan setengah hati dan "atas belas kasihan" pengusaha karena lembaga negara tidak terlibat secara sistematis. Sangat sulit berharap efektivitas PSH di tengah situasi pasar yang tidak normal, dan kemungkinan *underestimate* konsumsi minyak goreng 300 ribu ton per bulan tersebut. Sampai waktu yang ditentukan, target penyaluran untuk PSH itu tidak

tercapai sepenuhnya, sehingga pemerintah memiliki alasan kuat untuk memperpanjang periode pelaksanaan PSH minyak goreng tersebut sampai 2008.

Harga minyak goreng yang tinggi sangat memberatkan masyarakat berpenghasilan rendah dan industri makanan skala mikro dan kecil, meskipun kontribusi kenaikan harga minyak goreng terhadap inflasi tidak setinggi kenaikan harga beras. Hasil Susenas 2006 menyebutkan, kontribusi pengeluaran rumah tangga terhadap minyak dan lemak hanya 1,97 persen, yang sangat jauh dibandingkan dengan pengeluaran rumah tangga terhadap biji-bijian (beras) 11,37 persen. Tapi, membiarkan masyarakat menerima pukulan bertubi-tubi, sejak naiknya harga BBM, melambungnya harga beras, sampai membengkaknya pengeluaran rumah tangga menghadapi tahun ajaran baru sekolah, tentu sulit diterima akal sehat. Dampak berantai kenaikan minyak goreng adalah terancamnya kualitas kesehatan masyarakat lapis bawah. Rumah tangga miskin dan industri makanan skala kecil cenderung memakai ulang minyak goreng sisa *(jelantah)* berkali-kali melebihi ambang batas toleransi tubuh manusia terhadap makanan berlemak sangat jenuh tersebut.

Sebagaimana telah disinggung di muka, skema kebijakan lain diambil, misalnya dengan mewajibkan kalangan industri memasok kebutuhan CPO dalam negeri (*domestic market obligation*, DMO), walaupun sulit dilaksanakan secara baik di lapangan. Sekalipun beberapa pemerintah provinsi telah menginstruksikan produsen CPO di wilayahnya untuk melaksanakan alokasi domestik (DMO) bagi industri minyak goreng dan minyak makan, fakta di

lapangan memang tidak semudah rumusan di atas kertas. Dalam skema DMO, sebenarnya masyarakat juga telah cukup letih dengan pengalaman industri pupuk yang menghadapi masalah sejenis. Mereka sangat berharap, pemerintah mampu berwibawa mengawal dan melaksanakan wajib pasok kepada kebutuhan industri domestik. Kasus kelangkaan pupuk yang sering berulang terjadi menjelang musim tanam, salah satu penyebabnya adalah karena para produsen (dan pedagang) lebih memilih menjual pupuk di pasar internasional dengan harga yang lebih tinggi.

Lebih dari setengah abad lalu, Prof. Jan Tinbergen (Belanda), penerima Hadiah Nobel Ekonomi pertama (1969) telah mengingatkan pentingnya ketegasan pemerintah dengan suatu tujuan kebijakan dan kejelasan perumusan kebijakan ekonomi dari instrumen kebijakannya. Para ekonom kemudian menyebut pemikiran di atas sebagai *Tinbergen Rule*, yaitu "satu instrumen kebijakan untuk satu tujuan kebijakan". Apabila satu instrumen kebijakan kebetulan mencapai tujuan lebih dari satu, itulah dampak positif dari suatu kebijakan ekonomi. Benar sekali bahwa satu instrumen kebijakan saling berkait dengan instrumen kebijakan lain. Pemimpin negara perlu merangkai sasaran kebijakan ekonomi tersebut menjadi strategi besar, misalnya untuk suatu kepentingan nasional tertentu.

Dalam konteks ini, jika prioritas tujuan adalah untuk menekan harga minyak goreng, langkah PSH minyak goreng memang sangat relevan, walaupun tentu pemerintah harus melibatkan lembaga parastatal. Aparat pemerintah dari tingkat pusat sampai ke pelosok daerah harus mampu mengatasi tindakan para spekulan

di lapangan. Jika prioritas tujuan adalah untuk mengembangkan industri hilir berbasis CPO, langkah pengenaan pungutan ekspor (PE) CPO dapat dibenarkan. Pemerintah perlu serentak memberikan insentif investasi dan kemudahan lainnya dalam mendukung industri *margarine*, *shortening*, industri kosmetik, dan industri lain berbahan baku CPO. Jika prioritas tujuan adalah untuk mengembangkan industri minyak goreng (terutama skala menengah dan kecil), langkah DMO untuk mereka menjadi sangat logis. Pemerintah perlu melakukan monitoring ketat agar tidak terjadi ketidakadilan dalam penentuan dan pelaksanaan DMO per pelaku ekonomi.

Melaksanakan suatu *command and order* seperti pada masa lalu tersebut ternyata tidak mudah. Ekonomi Indonesia yang memang diarahkan agar lebih rasional dan ramah pasar pasti bukan lagi sistem perintah. Sebagian besar produsen (dan pedagang) CPO melakukan sistem penjualan produknya ke pasar dunia dengan cara tiga bulan ke depan (*forward*) dan memperdagangkannya di pasar berjangka (*futures*). Tidak terlalu mengherankan apabila transaksi pasar fisik dan spot CPO jauh lebih berkembang dibandingkan dengan komoditas hasil perkebunan lain di Indonesia. Di sinilah muncul kekhawatiran bahwa kebijakan DMO dapat menjadi "subsidi harga terselubung" dari petani sawit dan industri skala kecil-menengah terhadap industri besar CPO yang juga memiliki pabrik minyak goreng.

Jika hal ini yang terjadi, siklus sejarah era 1990-an akan terulang kembali. Ketika itu, atas nama program stabilisasi harga minyak goreng, segelintir pelaku usaha skala besar

dengan leluasa ”menekan” pelaku lain untuk memenuhi pasokan CPO dengan jumlah tertentu sebagai bahan baku industri minyak goreng. Bahkan sejak awal 1980-an, pemerintah (*i.e* Depdag) mengeluarkan peraturan yang mewajibkan eksportir untuk mengajukan permohonan lisensi ekspor setiap kali akan melakukan ekspor produk-produk yang berhubungan dengan minyak makan, seperti kopra, minyak kelapa mentah (*crude coconut oil*, CCO) dan CPO.

Argumennya sama, yaitu untuk menjamin pasokan CPO di dalam negeri dan untuk mendukung kebijakan industri minyak makan secara umum. Di samping itu, pemerintah juga menetapkan sistem alokasi (*administrative allocation*) suplai CPO untuk pasar domestik dan pasar ekspor yang diatur oleh Depdag, Deptan dan Departemen Perindustrian, waktu itu. Produsen CPO yang tidak lain adalah perkebunan negara dan perkebunan besar “diharuskan” mensuplai CPO kepada pedagang dan pabrik minyak goreng yang “ditunjuk” pemerintah. Mekanisme penentuan harga CPO di dalam negeri tunduk pada sistem alokasi tersebut, yang pasti akan memberikan keuntungan sangat besar bagi para pemburu rentenya.

Karena beberapa langkah intervensi pemerintah itu tidak efektif, alias tidak kuasa membendung kenaikan harga minyak goreng, akhirnya pemerintah mengambil keputusan untuk menaikkan PE minyak sawit mentah (CPO) dan 12 produk turunannya dan secara resmi mengumumkannya pada 15 Juni 2007. PE buah kelapa sawit dan kernel (inti) kelapa sawit naik dari 3 persen menjadi 10 persen; CPO dari 1,5 persen menjadi 6,5 persen;

serta produk turunan lain juga naik menjadi menjadi 6,5 persen. Argumen yang disampaikan pemerintah adalah, kenaikan PE itu dimaksudkan "untuk mengamankan persediaan atau suplai CPO dan minyak goreng domestik dengan harga yang terjangkau".

Melaksanakan suatu *command and order* seperti pada masa lalu tersebut ternyata tidak mudah. Ekonomi Indonesia yang memang diarahkan agar lebih rasional dan ramah pasar pasti bukan lagi sistem perintah.

Ekspektasi penerimaan ekspor inilah yang menjadi sangat sulit untuk mampu menghalang-halangi pengusaha CPO melakukan ekspornya ke pasar internasional. Apalagi sebagian besar perdagangan CPO ini telah dilakukan dalam transaksi pasar *forward* (tiga bulan ke depan) dan transaksi *futures* (pasar berjangka di bursa domestik dan di bursa internasional). Langkah pemerintah untuk "mengurangi keuntungan" pelaku CPO sebenarnya masuk akal dalam kerangka "tanggung jawab moral", tapi menjadi sangat sulit ketika diterjemahkan dalam kerangka kebijakan ekonomi. Hal ini dapat juga diartikan bahwa instrumen kebijakan ekonomi yang ada saat ini tidak mampu menjangkau atau mempengaruhi moral tingkah laku para pelaku ekonomi sendiri.

Kebijakan PE mulai diminati sejak September 1994, tepatnya sejak perkebunan baru kelapa sawit mulai berproduksi dan menjanjikan keuntungan yang besar. Besarnya pajak ekspor dapat bervariasi antara 40-60 persen, tergantung besarnya perbedaan antara harga dasar CPO yang ditetapkan US$435/

ton dan harga FOB yang kadang mencapai US$610/ton pada waktu itu. Tambahan argumen tentang pengembangan industri hilir domestik serta pengadaan stok penyangga CPO juga sering dijadikan justifikasi tentang PE CPO yang sangat besar tersebut. Pada 1998 era Reformasi, kebiasaan mengenakan PE menjadi lebih atraktif dan digemari pemerintah tanpa mempedulikan dampak buruk yang ditimbulkannya. Mulai dari tekanan kepada harga beli tandan buah segar (TBS) kelapa sawit di tingkat petani, dampak transfer sumber daya (*resource transfer*) dari produsen CPO kepada industri minyak goreng, sampai pada integrasi industri hulu-hilir yang justru menjadi ancaman baru bagi sistem persaingan usaha yang sehat.

Suatu simulasi yang dilakukan Oktaviani (2007) terhadap pengenaan PE CPO sebesar 6,5 persen dan 15 persen mengakibatkan penurunan kinerja variabel makro ekonomi Indonesia. Hal ini dicerminkan dari turunnya upah riil tenaga kerja terlatih dan tidak terlatih, PDB riil dan konsumsi riil rumah tangga, *ceteris paribus*. Meski penurunannya relatif kecil, peningkatan tarif ekspor CPO secara umum mengakibatkan kontraksi ekonomi. Jika tujuan pemerintah ingin menurunkan tingkat inflasi, simulasi menunjukkan hasil yang kurang menggembirakan karena menurunnya indek harga konsumen yang sangat kecil (hanya -0,024% dan -0,121% masing-masing untuk peningkatan pajak ekspor 6,5% dan 15%).

Penurunan inflasi terjadi tidak sebanding dengan kontraksi yang terjadi pada variabel makro ekonomi lainnya. Bahkan, kenaikan PE CPO di Indonesia justru dinikmati Malaysia,

sebagai pesaing utama ekspor CPO di pasar dunia. Ekspor CPO Malaysia akan meningkat 2,4 persen jika Indonesia menetapkan PE 6,5 persen dan akan meningkat 4,9 persen jika Indonesia menetapkan PE hingga 15 persen. Studi simulasi itu tidak secara jelas menjelaskan dari mana tambahan ekspor Malaysia tersebut karena tidak mampu mendeteksi *cross-ownership* perkebunan kelapa sawit Malasysia di tanah Indonesia.

Di tingkat teori, kebijakan protektif seperti PE umumnya digunakan untuk melindungi industri hilir domestik, atau yang lebih dikenal dengan *infant-industry argument*. Negara yang berdaulat memiliki diskresi tertentu untuk mengambil kebijakan yang protektif untuk mencapai tujuan tertentu. Prasyaratnya sederhana, pemerintah harus memiliki peta jalan (*road-map*) pengembangan industri hilir berbasis CPO dengan kerangka waktu yang jelas. Misalnya, prioritas industri hilir mana yang akan dikembangkan dan memberikan nilai tambah yang sangat tinggi selain minyak goreng.

Diskusi tentang pengembangan investasi industri hilir pernah ramai beberapa waktu yang lalu, seperti *olein*, *stearine*, *shortening*, *margarine,* sabun dan *oleochemical* (*fatty acid, fatty alcohol, fatty amine, glycerol* dan lain-lain), atau bahkan industri biodiesel (*methyl ester*, dan lain-lain). Kebijakan PE CPO sebenarnya tidak akan menjadi kontroversi apabila disertai suatu rencana strategis pengembangan industri berbasis agro, yang seharusnya menjadi andalan ekonomi Indonesia. Rakyat akan "berbagi derita" dengan pemerintah dan rela menanggung kenaikan harga minyak goreng apabila tidak terlalu banyak para pemburu

rente yang memetik manfaat dari PE CPO. Suatu kebijakan juga dituntut memiliki dimensi empati yang mengarah kepada keadilan sosial.

Setiap pungutan apa pun yang ditujukan kepada pelaku ekonomi, eksportir atau pedagang CPO dikhawatirkan menjadi kontra-produktif terhadap pembentukan harga TBS di tingkat petani dan tentu saja terhadap peningkatan kesejahteraan petani. Petani sawit, seperti petani lain pada umumnya, memiliki posisi daya tawar yang sangat lemah karena tidak memiliki banyak pilihan untuk menjual hasil produksinya. Para pedagang dan industri CPO memiliki posisi daya tawar yang lebih baik, bahkan menciptakan posisi monopsonis, setidaknya oligopsonis, tidak mustahil akan membebankan biaya PE CPO ini kepada petani sawit.

Pungutan Ekspor CPO hanya efektif jika dilaksanakan dalam skema pengembangan industri hilir terintegrasi, selain minyak goreng seperti oleokimia, *shortening*, *margarine*, kosmetika, dan sebagainya. Pengalaman empiris menunjukkan, pengenaan PE tidak dapat selamanya karena akan kontraproduktif dan sering menimbulkan distorsi tingkat lanjutan. Para pengusaha dan pedagang CPO biasanya cukup cerdik dan cenderung membebankan tambahan PE ini kepada petani sawit sehingga menurunkan harga jual TBS, yang selama ini dinikmatinya.

Pemerintah atau pejabat negara yang bertanggung-jawab, seperti Menteri Perdagangan, Menteri Perindustrian, dan Menteri Pertanian wajib memperjelas tujuan dan instrumen kebijakan yang diambil. Menko Perekonomian wajib merangkum dan

mencari titik temu berbagai tujuan dan instrumen itu dan mengesampingkan kepentingan portofolio sendiri dan ego-sektoral yang kerap muncul. Tiga kebijakan yang tegas jauh lebih baik dibandingkan dengan satu kebijakan, apalagi kebijakan itu kabur. Satu kebijakan jauh lebih baik dibandingkan dengan tidak ada kebijakan sama sekali. Negara memang memiliki kewajiban untuk melindungi dan menyejahterakan rakyatnya, bukan membiarkannya hidup di tengah ketidakpastian. Betapa besar dampaknya jika suatu kebijakan intervensi tidak melalui suatu analisis yang baik dan objektif, tetapi hanya mengikuti *pressure* politik.

e. Terigu dan Kompleksitas Gandum Domestik

Indonesia tidak memproduksi gandum, namun hanya mengolah gandum impor menjadi tepung terigu. Tingkat konsumsi terigu di Indonesia meningkat sangat pesat selama dua dasa warsa terakhir. Pada 1992, tingkat konsumsi terigu per kapita hanya 9,9 kilogram, dan pada 2007 telah meningkat menjadi 17,1 kilogram per kapita. Studi ekonomi gandum di Indonesia lebih banyak berkisar tentang hegemoni atau struktur pasar gandum impor yang monopolis karena berhubungan dengan proses pengambilan keputusan kebijakan pada masa Orde Baru.

Pengembangan gandum domestik masih belum mengalami kemajuan yang berarti, walaupun Kelompok Usaha Indofood sebagai pengolah gandum terbesar telah melakukan inisiasi "Proyek Gandum 2000" untuk mengenalkan tanaman gandum kepada petani Indonesia. IPB dan beberapa perguruan tinggi di Indonesia dengan dukungan Indofood melakukan uji tanaman

gandum di 24 lokasi yang tersebar di Sumbar, Sulsel, dan NTT. Hasil-hasil penelitian itu secara ringkas dapat disimpulkan, dari sekitar 20 juta hektare lahan pertanian di Indonesia, sekitar 2 juta hektare sangat cocok untuk ditanam gandum. Peta pewilayahan produksi gandum di Indonesia memiliki dua pembatas utama, yaitu: (1) Ketinggian tempat, menentukan suhu udara yang berhubungan dengan sebaran lokasi spasial; dan (2) Curah hujan, menentukan ketersediaan air yang berhubungan dengan waktu tanam (temporal). Dengan karakter pembatas utama seperti itu, maka daerah-daerah pegunungan yang memiliki suhu rendah, seperti Bukit Barisan di Sumatera dan daerah pegunungan Jawa Bagian Selatan dapat dijadikan sentra produksi gandum dengan produksi tinggi (Handoko, 2007).

Kapasitas pengolah tepung terigu di Indonesia mencapai 9 juta ton per tahun dengan tingkat operasi saat ini mencapai 7,6 juta ton. Pangsa industri PT Bogasari Flour Mills tercatat 3,36 juta ton di Jakarta (50,7 persen) dan 1 juta ton di Surabaya (15,7 persen). Beberapa pengolah lain, baik berafiliasi langsung, tidak langsung, maupun berdiri sendiri memiliki kapasitas produksi yang lebih kecil, misalnya PT Sriboga Raturaya (Makassar) dengan kapasitas 740 ribu ton, PT Eastern Flour Mills (Semarang) dengan kapasitas 720 ribu ton, serta industri yang relatif kecil dengan kapasitas sekitar 300 ribu ton.

Catatan produksi dan konsumsi gandum dunia kini sangat mengkhawatirkan karena produksi gandum dunia hanya 603 juta ton, sedangkan tingkat konsumsi mencapai 620 juta ton.

Negara-negara Uni Eropa menunda pajak impor pangan biji-bijian dengan pertimbangan agar komoditas pangan dihasilkan negara-negara berkembang. Negara-negara produsen gandum dunia, seperti Bolivia, Rusia, dan Pakistan telah memberlakukan larangan ekspor gandum.

Kesenjangan antara produksi dan konsumsi gandum dunia tersebut berkontribusi pada posisi cadangan akhir gandum karena volume yang disimpan dan diperdagangkan di pasar global semakin sedikit. Dengan harga gandum dunia yang melampaui US$400 per ton dan permintaan dunia yang senantiasa meningkat pada 2008. Bahkan, harga gandum jenis US PNW kini tercatat menembus US$760 per ton dan menjadikan volume stok gandum dunia dan yang siap diperdagangkan di pasar global turun menjadi 110 ribu ton, atau merupakan stok terendah sejak 1982. Akibatnya, harga gandum dunia (dan harga gandum di Indonesia) juga meningkat dengan pesat dan menjadi ancaman tersendiri bagi perdagangan pangan global dan tingkat ketahanan pangan di Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya (Welirang, 2008).

Karena harga bahan bakar minyak di pasar global naik sangat tinggi, ongkos angkut bahan pangan berbasis biji-bijian, termasuk gandum, kini melonjak menjadi US$100 per ton. Untuk merespon kenaikan biaya angkut di atas, kebijakan yang diambil Pemerintahan Presiden SBY adalah menghapus tarif bea masuk gandum (dan kedelai), walaupun sempat dipertanyakan oleh beberapa kalangan. Negara-negara importir gandum lain juga merespon harga pangan global dengan menghapus pajak

impor gandum, tepung gandum dan beras, dan tepung jagung (seperti yang ditempuh Bolivia), mempertimbangkan untuk mengubah tarif impor gandum (Brasil, Meksiko, dan lain-lain), dan menghapus tarif gandum tepung terigu (Ekuador, India, Maroko, Korea, Turki dan lain-lain).

Negara-negara Uni Eropa menunda pajak impor pangan biji-bijian dengan pertimbangan agar komoditas pangan dihasilkan negara-negara berkembang. Negara-negara produsen gandum dunia, seperti Bolivia, Rusia, dan Pakistan telah memberlakukan larangan ekspor gandum. Selain itu, beberapa negara juga menerapkan kuota perdagangan gandum, misalnya Kazakstan membatasi ekspor gandum, Rusia melarang ekspor gandum ke Belarus, Pakistan melarang ekspor gandum ke Afganistan dan menentukan mutu ekspor gandum dan tepung terigu. Sedangkan China mencoba menetapkan kuota ekspor tepung terigu dan tepung jagung, dan tepung beras.

Manajemen Pangan di Negara Lain

Pada masa lalu, manajemen pangan di suatu negara biasanya diukur dengan tingkat swasembada pangan (*food self-sufficiency*) dan tingkat ketahanan pangan (*food security*). Maksudnya, ada beberapa negara yang dianggap telah mencapai swasembada pangan dan sekaligus mencapai ketahanan pangan, misalnya negara-negara di Amerika Utara dan Eropa Barat. Beberapa negara yang dapat dikatakan telah mencapai swasembada pangan, tapi tidak mencapai ketahanan pangan karena akses pangan yang tidak merata, seperti negara-negara di Asia Tenggara (Indonesia, Filipina, dan Myanmar).

Beberapa negara yang tidak mampu mencapai swasembada pangan, tapi mencapai ketahanan pangan, seperti Singapura, Norwegia, Jepang, dan Korea Selatan. Negara yang tidak mencapai swasembada pangan juga tidak mencapai ketahanan pangan, sebagaimana banyak dijumpai di negara-negara miskin di Afrika dan negara baru, seperti Timor Timur (Timtim).

Literatur lama tersebut secara sederhana membedakan antara swasembada pangan dan ketahanan pangan dalam konteks ruang lingkup, sasaran, strategi, *output*, dan *outcome* (hasil akhir). Dari sisi *outcome* misalnya, suatu negara tidak ingin mewujudkan kecukupan pangan hanya dari produksi dalam negerinya (swasembada pangan), tetapi juga pangan yang dikonsumsi harus memiliki gizi yang memadai agar manusia bisa hidup sehat dan produktif (ketahanan pangan) karena sasaran ketahanan pangan bukan pada komoditas melainkan pada manusianya. Cakupan dari ketahanan pangan sesungguhnya lebih luas dan substansial dibandingkan dengan swasembada pangan. Ketahanan pangan lebih memiliki dimensi ekonomi yang komprehensif daripada swasembada pangan yang lebih banyak bernuansa bio-fisik.

Untuk mengetahui tingkat ketahanan pangan suatu negara, saat ini beberapa lembaga telah merumuskan beberapa indeks yang mulai banyak digunakan. Misalnya *Global Hunger Index* (GHI) yang dikembangkan oleh *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) di Washington DC, *Food Price Index* (FPI) yang dikembangkan oleh *Food and Agricultural Organization* (FAO) di Roma, *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA) yang dikembangkan oleh *World Food Programme* (WFP) dan *Global*

Food Security Index (GFSI) yang dikembangkan oleh Perusahaan raksasa *Du Pont* dan *Economic Intelligence Unit* (EIU) dari Majalah *The Economist*. Indeks tersebut merupakan alat bantu atau sinyalemen untuk memberikan masukan terhadap kebijakan ketahanan pangan suatu negara atau wilayah.

GFSI menggunakan 28 indikator yang dibagi menjadi 3 indikator utama, yaitu keterjangkauan, ketersediaan, kualitas dan keamanan pangan. GFSI juga menggunakan faktor eksternal, yaitu faktor harga pangan yang telah disesuaikan dengan pertumbuhan pendapatan, nilai tukar mata uang, dan koefisien harga pangan dunia terhadap harga pangan lokal yang akan digunakan sebagai salah satu butir pada penilaian dalam aspek keterjangkauan pangan masyarakat. GFSI diharapkan mampu memberikan gambaran yang spesifik mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan; hubungan antara faktor-faktor tersebut; pencapaian masing-masing negara; bagaimana suatu negara dapat memperbaiki sistem ketahanan pangannya; dan area prioritas perbaikan bagi suatu negara. Indeks ini pun diharapkan mampu menyajikan identifikasi kelemahan dan kekuatan relatif yang dimiliki oleh suatu negara dibandingkan dengan negara lain.

Tabel 4 Ranking Negara Berdasarkan
Global Food Security Index (GFSI, 2014)

Rank	Negara	Skor	Rank	Negara	Skor
1	United States	89.3	56	Ecuador	54.2
2	Austria	85.5	57	Kazakhstan	53.3
=3	Netherlands	84.4	58	Paraguay	53.1
=3	Norway	84.4	59	Jordan	53.0
5	Singapore	84.3	60	Sri Lanka	51.7
6	Switzerland	84.2	61	Bolivia	50.6
7	Ireland	84.0	62	Azerbaijan	50.3
=8	Canada	83.7	=63	Honduras	50.1
=8	Germany	83.7	=63	Morocco	50.1
10	France	83.4	65	Philippines	49.4
11	Denmark	83.3	66	Egypt	49.3
12	Sweden	82.4	67	Vietnam	49.1
13	New Zealand	82.2	68	El Salvador	48.8
14	Belgium	82.0	69	India	48.3
15	Australia	81.9	70	Algeria	47.5
16	United Kingdom	81.6	71	Guatemala	46.9
17	Israel	80.6	72	Indonesia	46.5
18	Portugal	80.3	73	Uzbekistan	46.0
19	Finland	79.9	=74	Nicaragua	45.6
20	Spain	79.8	=74	Uganda	45.6
21	Japan	77.8	76	Côte d'Ivoire	44.7
22	Italy	77.6	77	Pakistan	43.6
23	Czech Republic	74.6	78	Ghana	43.1
24	Greece	74.3	79	Syria	40.3
25	South Korea	73.2	80	Kenya	40.1
26	Poland	72.7	81	Tajikistan	38.7
27	Chile	72.5	=82	Benin	38.4
28	Kuwait	72.2	=82	Senegal	38.4
29	Hungary	71.2	84	Cameroon	38.1
30	United Arab Emirates	70.9	85	Nepal	37.7
31	Slovakia	69.8	86	Myanmar	37.6
32	Saudi Arabia	69.6	87	Nigeria	36.5
33	Brazil	68.1	88	Bangladesh	36.3
34	Malaysia	68.0	=89	Ethiopia	35.8
35	Mexico	67.1	=89	Sierra Leone	35.8

Rank	Negara	Skor	Rank	Negara	Skor
36	Costa Rica	65.8	91	Yemen	35.2
37	Argentina	65.4	92	Angola	34.4
38	Uruguay	65.0	93	Rwanda	34.2
39	Turkey	63.8	94	Malawi	33.9
40	Russia	62.7	95	Mali	33.4
41	Venezuela	62.5	96	Cambodia	33.1
42	China	62.2	97	Sudan	32.7
43	Serbia	61.6	98	Zambia	32.6
44	Romania	61.3	99	Guinea	32.5
45	Panama	61.2	100	Burkina Faso	31.6
46	South Africa	61.1	101	Mozambique	31.0
47	Belarus	60.8	102	Niger	30.5
48	Botswana	60.7	103	Haiti	30.2
49	Thailand	59.9	104	Tanzania	29.9
50	Bulgaria	59.6	105	Burundi	28.8
51	Colombia	58.0	106	Togo	28.4
52	Ukraine	56.4	107	Madagascar	27.7
53	Peru	56.3	108	Chad	25.5
54	Tunisia	55.7	109	Congo (Dem. Rep.)	24.8
55	Dominican Republic	54.5			

Indeks ini telah digunakan untuk mengukur skor ketahanan pangan di 105 negara sejak pertama kali dikeluarkan pada 2012, dan kini sudah mencapai 109 negara. Pada 2014, ranking 10 negara yang memiliki indeks ketahanan pangan paling tinggi adalah AS (skor 89.3), diikuti Austria, Belanda, Norwegia, Singapura, Swiss, Irlandia, Kanada, Jeman dan Perancis (skor 83.4). Sedangkan ranking 10 negara paling rendah (ranking 109) adalah berturut-turut dari bawah adalah: Kongo (skor 24.8), Chad, Madagaskar, Togo, Burundi, Tanzania, Haiti, Niger, Mozambik, dan Burkina Faso (ranking 100 dengan skor 31,6).

Hal yang menarik adalah, Indonesia pada 2014 menempati urutan ke- 72 dari 109 negara tersebut dengan skor keterjangkauan sebesar 43,3; ketersediaan 51,1; kualitas dan keamanan pangan 42,0. Indikator dengan skor terendah adalah rendahnya anggaran untuk penelitian dan pengembangan pertanian, pendapatan per kapita, dan kualitas protein. Di samping ketiga hal tersebut, faktor tingginya korupsi dan masih kurangnya diversifikasi pangan juga termasuk dalam indikator dengan skor terendah tersebut. Indeks GFSI tersebut juga mengidentifikasi strategi peningkatan ketahanan pangan, yaitu strategi jangka pendek-menengah berupa peningkatan penelitian dan pengembangan di bidang pertanian, peningkatan akses pendanaan kepada petani dan peningkatan kualitas protein, juga perbaikan sarana dan infrastuktur pertanian, seperti jalan, jembatan, dan irigasi. Strategi jangka panjang adalah meningkatkan pendapatan per kapita dan pemberantasan korupsi.

Sesuai dengan amanat UU No.18/2012 tentang Pangan, perwujudan ketahanan pangan harus berbasis kemandirian dengan berprioritas pada produksi dalam negeri. Sedangkan dari GFSI, poin ketersediaan pangan tidak disebutkan secara spesifik asal produknya sehingga bila akan diterapkan di Indonesia sebaiknya harus disesuaikan kembali agar sealur dengan semangat kemandirian pangan tersebut. Ketahanan Pangan di Indonesia memiliki tujuan akhir, yaitu terwujudnya SDM yang mampu hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Penilaian dengan menggunakan GFSI agar lebih mencerminkan tingkatan *food security level*. Parameter yang digunakan harus mengacu pada standar (kecukupan gizi, keamanan pangan dan lain-lain) sehingga lebih merepresentasikan tujuan dari pembangunan

ketahanan pangan. Dari Indeks GFSI tersebut terlihat, ketahanan pangan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor dan mengisyaratkan pentingnya penanganan masalah ini secara multidisiplin dan multisektor. Indikator GFSI sebagai instrumen pengukuran ketahanan pangan dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara dan tujuan yang ingin dicapai. Indeks ini tidak bersifat mutlak sehingga indikator dan pembobotannya dapat diubah sesuai dengan kepentingan masing-masing negara. Misalnya, Indonesia perlu menerjemahkan Indeks GFSI menjadi strategi prioritas pembangunan ketahanan pangan untuk mencapai kedaulatan pangan yang dimaksud dalam UU No.18/2012 tentang Pangan, apalagi ketahanan pangan merupakan urusan yang bersifat wajib bagi seluruh daerah otonom di Indonesia.

> Hal yang menarik adalah, Indonesia pada 2014 menempati urutan ke- 72 dari 109 negara tersebut dengan skor keterjangkauan sebesar 43,3; ketersediaan 51,1; kualitas dan keamanan pangan 42,0.

Pada Atlas Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA) 2013 yang dilakukan di Indonesia terdapat beberapa perbandingan menarik dibandingkan dengan FSVA 2009. Misalnya, terdapat 398 kabupaten yang didata dan dianalisis, dari sebelumnya hanya meliputi 307 kabupaten, baik karena pemekaran maupun karena tambahan cakupan analisis. Kabupaten yang termasuk rentan pangan meningkat dari 10,6 persen menjadi 12,8 persen. Kabupaten yang tahan pangan turun dari 44,3 persen menjadi 29,6 persen, sedangkan kabupaten cukup pangan meningkat dari 45,1 persen menjadi 57,5 persen.

Ikhtisar Manajemen Pangan

Pemerintah Indonesia, *i.e.* Kementerian Pertanian telah selesai menyusun dokumen sangat penting tentang *Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP) Jangka Panjang 2015-2045*, yang akan mewarnai pembangunan pangan dan pertanian ke depan. Dokumen negara yang cukup komprehensif tersebut lebih banyak menekankan pada keterpaduan pembangunan pangan dan pertanian yang lebih terintegrasi untuk mewujudkan tema besar dan strategis. Visi yang ingin dicapai dalam pembangunan pertanian jangka panjang adalah "Terwujudnya sistem pertanian terpadu yang berdaya saing, berkelanjutan, dan bertumpu pada sumber daya nasional sebagai basis perekonomian yang sehat untuk mencapai Indonesia mandiri, maju, adil dan makmur".

Sistem pertanian terpadu merupakan totalitas atau kesatuan kinerja pertanian terpadu, yang terdiri dari: (1) Subsistem pertanian terpadu hulu yang berupa kegiatan ekonomi *input* produksi, informasi dan teknologi; (2) Subsistem tata ruang yang berupa pengaturan tata ruang kegiatan pertanian secara terpadu; (3) Subsistem usaha tani, yaitu kegiatan produksi pertanian primer tanaman, hewan dan ikan; (4) Subsistem pengolahan berupa pengembangan industri pengolahan pertanian berbasis pedesaan guna meraih nilai tambah; (5) Subsistem pemasaran, baik pemasaran domestik maupun global; (6) Subsistem pembiayaan, baik melalui perbankan maupun non-perbankan; (7) Subsistem SDM berupa peningkatan *entrepreneur* dari hulu sampai ke hilir; (8). Subsistem infrastruktur dari hulu sampai ke hilir, yaitu dukungan sarana dan prasarana berbasis pedesaan; serta (9) Subsistem legislasi dan regulasi, berupa aturan-

aturan yang memaksa keterpaduan pembangunan sistem pertanian terpadu secara nasional (Dokumen SIPP 2015-2045).

Pemerintah Indonesia, *i.e.* Kementerian Pertanian telah selesai menyusun dokumen sangat penting tentang *Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP) Jangka Panjang 2015-2045*, yang akan mewarnai pembangunan pangan dan pertanian ke depan.

Melihat visi pembangunan pertanian jangka panjang di atas, manajemen ketahanan pangan ke depan tidak dapat dipisahkan dari strategi pembangunan pertanian yang dilaksanakan sebelumnya. Manajemen ketahanan pangan nasional ke depan juga lebih dinamis dan memiliki dimensi yang komprehensif. Mulai dari manajemen produksi, manajemen stok, manajemen perdagangan, hingga manajamen konsumsi. Khusus untuk pangan strategis, berikut adalah ikhtisar manajemen ketahanan pangannya.

Beras. Pemerintahan baru tidak akan gegabah mengambil risiko untuk langsung menggeser basis produksi pangan ke luar Jawa mengingat dominasi beras dari Jawa yang masih amat dominan. Hampir 53 persen produksi beras di Indonesia diproduksi di Jawa. Selain kondisi biofisik dan kesuburan lahan serta jaringan irigasi yang amat mendukung, kondisi sosial-ekonomi dan kemampuan serta penguasaan teknologi petani padi di Jawa jauh lebih unggul dibandingkan dengan kondisi serupa di luar Jawa. Manajemen produksi akan lebih fokus pada pencegahan alih fungsi lahan sawah subur beririgasi teknis di Jawa, dan secara perlahan tapi pasti pada penguatan fondasi produksi pangan di luar Jawa.

Pada masa lalu, Indonesia pernah menjadi *role model* negara-negara berkembang lain karena mampu mengembangkan padi gogo rancah, atau tanaman padi di lahan kering yang mengandalkan tadah hujan.

Manajemen stok beras (dan manajemen harga beras) masih harus tergantung pada Perum Bulog. Walaupun telah berubah format menjadi BUMN selama satu dekade terakhir, Perum Bulog masih bertanggung jawab pada manajemen stok pangan pokok paling strategis ini. Jika Bulog mampu melakukan manajemen stok secara baik dengan tingkat governansi yang cukup tinggi, akan terlalu sulit bagi spekulan swasta untuk menandingi kemampuannya mengelola beras, terutama karena kelengkapan infrastruktur dan SDM sampai ke kota kabupaten. "Keberhasilan" Bulog meredam keliaran kenaikan harga beras dunia pada puncak Krisis Ekonomi 2008-2009 adalah salah satu contoh keberhasilan manajemen stok dengan secara kondusif mengelola pasokan dan psikologi pasar. Manajemen logistik pangan pokok *ala* Perum Bulog sedang ditiru oleh Thailand, Filipina, Malaysia dan India, yang mengalami persoalan pangan karena fenomena kenaikan harga pangan dunia sedang mengalami transformasi yang cukup pelik.

Opsi kebijakan peningkatan produksi/produktivitas wajib diteruskan, tidak setengah-setengah, atau hanya bertumpu pada strategi perluasan areal panen (pencetakan sawah-sawah baru). Untuk itu, perlu bervisi peningkatan produktivitas per satuan lahan dan per satuan tenaga kerja. Pemerintah Pusat wajib bermitra dengan seluruh Pemda yang memiliki potensi produksi padi untuk mewujudkan peningkatan

produksi dan produktivitas. Padi hibrida dapat saja dikembangkan di Indonesia dengan cara memberdayakan peneliti dan pusat-pusat penelitian di Tanah Air, walaupun sulit untuk dijadikan tumpuan peningkatan produksi padi dalam jangka pendek.

Merumuskan langkah adaptasi kekeringan dan pemanasan global, perbaikan manajemen sistem irigasi, rehabilitasi sumber-sumber air secara berkelanjutan menjadi sangat penting. Langkah aksi yang lebih sistematis untuk mengurangi luas, intensitas, dan durasi musim kemarau di Indonesia masih diperlukan. Pada masa lalu, Indonesia pernah menjadi *role model* negara-negara berkembang lain karena mampu mengembangkan padi gogo rancah, atau tanaman padi di lahan kering yang mengandalkan tadah hujan. Dengan teknologi dan pengembangan varietas baru yang lebih tahan musim kering dan tahan gangguan hama-penyakit tanaman, memang tidak mustahil suatu waktu, padi gogo akan menjadi alternatif adaptasi kekeringan di tengah perubahan iklim yang semakin pasti.

Jagung. Opsi peningkatan produksi jagung hibrida sebagai salah satu andalan baru pemenuhan konsumsi jagung yang terus meningkat perlu memperoleh dukungan dalam kebijakan pengelolaan air. Karena jagung hibrida memerlukan relatif banyak air, maka manajemen infrastruktur irigasi dan drainase menjadi hampir mutlak diperlukan agar tidak terjadi kejutan-kejutan persaingan faktor produksi dengan padi, kedelai dan palawija. Dukungan penelitian dan pengembangan (Litbang) yang bervisi pada pengembangan protokol zonasi, sertifikasi dan standarisasi jagung hibrida akan sangat membantu mengurangi inefisiensi pada usaha tani jagung. Di sinilah urgensi pengembangan kelembagaan di tingkat pedesaan, kredit mikro dan

kerja sama sinergis antara petani, swasta dan pemerintah, untuk mengimbangi strategi integrasi sistem produksi pangan dan pakan di sentra-sentra produksi jagung. Pada daerah-daerah tertentu yang mendukung, maka pengembangan agribisnis jagung skala besar (*corn estate*) dapat direalisasikan karena permintaan terhadap pangan, pakan, dan energi masih akan meningkat di masa yang akan datang.

Manajemen harga dan stok jagung sebenarnya tidak terlalu sulit karena hanya beberapa pabrik makanan ternak sebagai konsumen akhir dari jagung saat ini. Kenaikan harga jagung 33 persen di dalam negeri dibandingkan dengan 92 persen di pasar global menunjukkan bahwa pasar jagung domestik masih relatif lebih stabil pada musim panen kali ini. Di luar musim panen Indonesia harus mengandalkan jagung impor. Maka tugas pemerintah menjadi lebih berat dalam stabilitas harga jagung. Jika harga jagung domestik tidak stabil, lonjakan harga pakan ternak menjadi ancaman yang serius karena subsektor peternakan unggas ini banyak melibatkan peternak skala kecil.

Kedelai. Opsi peningkatan produksi kedelai masih harus terus dilakukan karena sulit diharapkan tercapai swasembada kedelai pada 2014 apabila areal panen tidak sampai 600 ribu hektare, produksi tidak sampai 700 ribu hektare dan produktivitas hanya 1,3 ton per hektare atau setengah dari produktivitas kedelai di luar negeri. Pengembangan benih unggul tahan kering, varietas kedelai dengan galur murni asli Indonesia, seperti kedelai hitam Varietas Cikuray, Mallika, dan lain-lain mampu mendukung pengembangan industri pangan (kecap, industri kuliner dan sebagainya).

Jika Pemerintah tetap meneruskan kebijakan liberalisasi perdagangan kedelai dan memberlakukan tarif bea masuk rendah 0 persen, dampak negatif yang ditimbulkannya adalah ketergantungan Indonesia terhadap kedelai impor yang makin besar. Mungkin dalam jangka pendek, perajin tempe dan tahu (Kopti) dan industri kecil lain dapat memperoleh harga riil kedelai yang relatif terjangkau, dan mampu menjaga eksistensi pelaku ekonomi skala mikro dan kecil ini. Ketika produksi di dalam negeri telah mampu mendekati tingkat konsumsinya, maka kebijakan proteksi dapat diterapkan, termasuk mengenakan tarif impor tinggi dan/atau kebijkan kuota sebagai implementasi pencadangan usaha untuk kemajuan industri mikro kecil dan koperasi. Hal yang perlu dikedepankan adalah upaya menjunjung tinggi prinsip kemitraan swasta besar, usaha mikro, kecil dan koperasi dalam kerangka persaingan usaha yang sehat.

Manajemen harga kedelai di dalam negeri seharusnya tidak terlalu rumit karena aktivitas impor dan perdagangan "dikuasai" empat pelaku utama, yang telah menggeser peran Induk Koperasi Tahu-Tempe Indonesia (Inkopti) dan Bulog. Sepanjang produksi dalam negeri hanya berkisar 600 ribu ton, maka ketergantungan pada kedelai impor akan menjadi bom waktu yang membahayakan. Dengan kata lain, keberhasilan Indonesia untuk meredam harga kedelai dunia juga sangat tergantung pada keseriusan melaksanakan komitmen peningkatan produktivitas dan pencapaian swasembada kedelai, yang sepertinya semakin sulit untuk dicapai. China cukup berhasil mengelola keseimbangan konsumsi kedelai impor dan kedelai lokal karena kedelai adalah makanan yang sangat strategis bagi negara yang berpenduduk 1,2 miliar orang tersebut.

Gula. Opsi kebijakan perdagangan perlu mempertimbakan perkembangan lingkungan eksternal sampai ke tingkat global, di samping tentu berlandaskan kondisi internal *stakeholders* petani tebu, pabrik gula dan pelaku perdagangannya. Kenaikan harga gula dunia sejak 2007 perlu dijadikan acuan berharga dalam meningkatkan produksi tebu dan produktivitas gula di Indonesia. Tidak ada lagi kondisi eksternal yang lebih baik dari saat ini untuk sekadar merealisasikan wacana revitalisasi pabrik gula milik negara, yang kadang harus menguras energi dan emosi masyarakat banyak. Langkah pencapaian swasembada gula dapat ditempuh dengan operasionalisasi revitalisasi pabrik gula, misalnya, dengan pembentukan satu-dua perusahaan induk (*holding company*) pabrik gula yang terintegrasi dari kebun tebu di hulu sampai gula putih di hilir, dan yang memproduksi tebu di hulu sampai gula mentah di hilir.

Langkah audit keuangan dan audit investigasi lainnya harus dilakukan secara menyeluruh dan akuntabel untuk melihat baik tidaknya spesifikasi dan diversifikasi usaha seperti ini. Pemerintah perlu melakukan evaluasi yang komprehensif terhadap industri rafinasi, termasuk audit keuangan dan audit investigatif, dengan titik pandang yang jernih dalam perspektif pembangunan ekonomi negara. Kehadiran industri gula rafinasi di dalam negeri adalah hasil dari sekian macam insentif kebijakan, fasilitas dan kemudahan dalam melakukan impor gula mentah atas nama investasi baru dan fase awal industri bayi. Dampak *multiplier* suatu investasi bagi pembangunan ekonomi dan kesejahteraan lainnya tidak akan terjadi apabila aransemen kelembagaan atau kualitas institusi negara masih primitif.

Manajemen harga gula di dalam negeri sebenarya lebih banyak ditentukan oleh mitra dagang atau IP untuk mengimpor gula mentah dan status importir IT dengan 75 persen bahan baku berasal dari tebu petani. Empat BUMN yang masuk klasifikasi IT adalah PTPN IX, PTPN X, PTPN XI dan PT RNI. Dengan produksi gula pada 2013 sebesar 2,4 juta ton, maka stok gula domestik diperkirakan masih cukup aman, minimal sampai lima tahun mendatang. Terakhir, manajemen harga gula juga ditentukan oleh tujuh importir dan pelaku industri gula rafinasi yang akan mengemuka pada saat-saat kritis (Juli-Agustus), yaitu ketika kemarau tiba dan musim giling belum dimulai.

Daging. Opsi peningkatan produksi daging dalam negeri dan perbaikan konsumsi daging sebagai salah satu sumber protein perlu berjalan bersama-sama. Untuk daging sapi, strategi pengembangan agribisnis peternakan sapi potong Indonesia perlu terus menerapkan asas kelestarian (keseimbangan antara pemotongan dan jumlah populasi sapi potong atau menghindari "pengurasan" populasi), asas kesinambungan (iklim usaha tetap kondusif dan tidak saling merusak), serta asas kemandirian (berkurangnya ketergantungan pada daging impor). Strategi peningkatan produksi dan produktivitas peternakan wajib terus disempurnakan agar tidak menimbulkan permasalahan genting di kemudian hari.

Siapa pun pelaksana pemerintahan yang diberi kepercayaan oleh rakyat, insentif yang mampu menggairahkan petani/peternak kecil perlu dikedepankan, terlepas apakah strateginya lama, seperti "sistem dan usaha agribisnis" atau strategi lain yang mampu mewujudkan tujuan besar revitalisasi pertanian, seperti pada masa administrasi

saat ini. Apa pun strategi yang dipilih, beberapa elemen berikut perlu diperhatikan, yakni sinergi dengan pengembangan ekonomi daerah, integrasi dengan sektor pangan, perkebunan dan perikanan, melibatkan peternak kecil sebagai pelaku mayoritas, serta sinergi saling menguntungkan peternak besar, industri makanan ternak, bahkan investor asing. Dukungan kebijakan dari luar sektor peternakan sangat penting untuk mencapai sasaran strategi tadi, seperti perdagangan, karantina, bea dan cukai, serta perhubungan. Terlalu naif apabila sektor perbankan dan lembaga keuangan lain tidak menggarap sektor agribisnis peternakan yang sebenarnya memiliki prospek yang sangat baik tersebut.

Stabilisasi harga daging sapi, daging ayam, telur dan lain-lain tidak dapat dilepaskan dari kebijakan dan strategi Kementan dalam mengelola kebijakan impor sumber protein hewani tersebut. Kinerja stabilisasi menjadi agak pelik setelah ditemukannya penyakit antraks, terbongkarnya kasus daging impor berbahaya dari negara yang dinyatakan tidak bebas PMK, serta produk daging sapi tanpa tulang (*debone meat*) dan tepung daging dan tulang (*meat bone meal)* yang tidak jelas keabsahannya. Perdagangan produk peternakan cukup sensitif terhadap isu *biosafety,* seperti kasus flu burung serta dampak sosial-ekonomi yang ditimbulkannya. Sifat konsumsi daging ayam yang sangat elastis terhadap perubahan harga dan perubahan selera konsumen adalah beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam pencapaian kinerja stabilisasi harga daging sapi, daging ayam dan produk peternakan ini.

Minyak Goreng. Opsi stabilisasi harga minyak goreng perlu diteruskan, walaupun tidak harus mengganggu strategi perluasan pasar

CPO di tingkat global. Stabilisasi harga tidak harus menunggu belas kasihan pelaku ekonomi skala besar, tapi tetap menggunakan falsafah penandaan (*earmarking*) penerimaan negara yang diperoleh dari PE CPO agar dapat "dikembalikan" kepada masyarakat luas. Pemerintah dan segenap *stakeholders* di bidang agro-industri perkebunan terus membentuk *teamwork* yang kuat untuk mewujudkan *earmarking* dari PE CPO dan produk turunannya itu. UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan beberapa peraturan di bawahnya sering dianggap sebagai konstrain administratif untuk merumuskan suatu alokasi anggaran pemanfaatan penerimaan negara dari PE CPO.

Alokasi anggaran negara harus tunduk pada ketentuan yang berlaku serta proses politik yang menyertainya. Namun, jika pemerintah memang berniat baik untuk meningkatkan efisiensi ekonomi dan menciptakan keadilan yang lebih baik bagi segenap *stakeholders*, penerimaan negara dari PE CPO dapat dirancang dan dimanfaatkan untuk hal-hal sebagai berikut. Mulai dari peningkatan kesejahteraan petani sawit, pengembangan industri hilir berbasis kelapa sawit, pembenahan kemitraan pelaku kecil dan besar, perbaikan kualitas litbang bidang agroindustri, hingga subsidi harga minyak goreng bagi golongan tidak mampu. Di sinilah nuansa efisiensi dan keadilan dapat tercipta. Malaysia telah cukup lama menerapkan falsafah *earmarking* bagi PE dari minyak sawitnya. Indonesia dulu pernah menerapkan hal yang sama, walaupun dengan mekanisme yang agak berbeda. Langkah *earmarking* ini bukan suatu hal yang mustahil jika ada kemauan. Indonesia pasti mampu.

Manajemen dan stabilisasi harga minyak goreng menjadi sedikit rumit ketika pasokan bahan baku CPO ke industri domestik tidak

> Apakah pengembangan industri tepung berbasis non-gandum dalam konteks diversifikasi pangan di Indonesia dapat dijadikan andalan baru di masa mendatang? Waktu jualah yang akan menjawabnya.

terlalu mulus karena pasar ekspor lebih menjanjikan penerimaan ekonomi yang lebih tinggi. Perihal tingginya harga CPO dunia masih bertahan sekitar US$800 per ton menjadi "insentif" tersendiri bagi produsen dan pedagang CPO Indonesia untuk "berlomba-lomba" mengekspornya ke pasar global. Dengan produksi 24 juta ton pada 2013 dan ekspor CPO 18 juta ton benar-benar telah mengukuhkan Indonesia sebagai produsen dan eksportir CPO terbesar di dunia.

Manajemen harga CPO menjadi rumit setelah negara tidak mampu "mengambil" sebagian produksi CPO untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri minyak goreng. Faktor inilah yang menyebabkan kenaikan harga eceran minyak goreng berlipat-lipat, bahkan pernah mencapai Rp1.400 per kilogram, suatu rekor harga yang belum pernah terjadi sebelumnya. Malaysia memperoleh manfaat ekonomi paling besar karena Indonesia sulit mengelola cadangan produksinya.

Tepung Terigu. Opsi pengembangan produksi gandum di dalam negeri masih memerlukan waktu relatif lama karena faktor pemahaman aspek agronomis gandum dan sosial-ekonomi petani, serta persaingan lahan dengan tanaman dataran tinggi lain, seperti komoditas perkebunan dan hortiultura. Apabila opsi peningkatan produksi ini masih akan diteruskan, peta kewilayahan komoditas gandum masih harus terus-menerus disempurnakan serta dikomunikasikan secara terbuka kepada pelaku usaha, beberapa

Pemda dan masyarakat luas. Dalam jangka pendek, strategi stabilisasi harga tepung terigu dapat melibatkan sektor swasta, seperti Kelompok Usaha Indofood yang memiliki pangsa impor dan kapasitas industri paling tinggi di antara pelaku ekonomi lainnya.

Strategi pemihakan dan perlindungan kepada pelaku ekonomi pangan berbasis tepung terigu harus terus dikembangkan karena kelompok inilah yang memiliki tingkat kerentanan atau sensitivitas terhadap fluktuasi harga terigu di pasar internasional. Demikian pula pemberdayaan, penyebarluasan informasi dan peningkatan kapasitas terhadap kelompok usaha mikro dan kecil ini senantiasa diperlukan, minimal untuk memberikan keleluasaan dalam menentukan harga pokok penjualan, manajemen pemasaran, penanggulangan risiko usaha dan lain-lain.

Manajemen harga pangan ini lebih banyak tergantung pada Grup Indofood, terutama Bogasari sebagai importir dan industri tepung terigu terbesar di Tanah Air. Dengan penguasaan pangsa pasar yang demikian besar, pemerintah boleh saja berharap bahwa kelompok usaha ini mampu ”meredam” liarnya harga gandum dunia agar tidak menjadi beban bagi konsumen terigu domestik. Hal ini juga berimplikasi pada kelangsungan hidup dan masa depan (baca: nasib) dari industri pengolah berbasis tepung di Tanah Air. Mulai dari industri besar sampai perajin dan penjual mi keliling lebih banyak berada di tangan Grup Indofood. Apakah pengembangan industri tepung berbasis non-gandum dalam konteks diversifikasi pangan di Indonesia dapat dijadikan andalan baru di masa mendatang? Waktu jualah yang akan menjawabnya.

BAB V
MANAJEMEN
KETAHANAN PANGAN

TERGANTUNG PRODUK IMPOR

"Kalau produk pangan kita dari impor, kemudian di negara asal ada masalah, Indonesia akan terkena dampak besar-besaran dan berimplikasi sangat luas di bidang sosial, ekonomi, dan politik".

~ Prof. Dr. Bungaran Saragih, Menteri Pertanian Kabinet Gotong Royong (2001-2004) ~

MANAJEMEN KETAHANAN PANGAN

TERGANTUNG PRODUK IMPOR

Kinerja ketahanan pangan nasional tidak dapat dilepaskan dari 4 pilarnya, yakni penyediaan atau ketersediaan, aksesibilitas, stabilitas dan utilisasi pangan. Cakupan kinerja ketahanan pangan tidak saja meliputi aspek mikro berupa penyediaan atau ketersediaan pangan pelaku ekonomi terutama petani produsen, pedagang penyalur, dan konsumen, tapi juga meliputi aspek makro berupa manajemen kebijakan ketahanan pangan itu sendiri. Penyediaan atau ketersediaan pangan dapat dilihat dari sisi produksi dan konsumsi.

Pada pilar aksesibilitas dapat dilihat dari sisi konsumen pangan, yang sering menghadapi kendala serius dalam manajemen konsumsi pangan. Pilar stabilitas merupakan sebab dan sekaligus akibat dari persoalan lain dalam ekonomi pangan sehingga harus dilihat dari aspek makro. Stabilitas harga mempengaruhi pergerakan dan arus komoditas pangan di seluruh Tanah Air yang dipengaruhi oleh kondisi keseimbangan pasokan dan permintaan. Utilisasi pangan tidak hanya sebagai persoalan individu dan rumah tangga, tapi juga persoalan manajemen kebijakan negara yang berhubungan dengan utilisasi dan keamanan pangan.

Penyediaan Pangan

Kinerja ekonomi pangan pokok pada 2013 menjadi salah satu barometer bagi arah pencapaian target swasembada beras dan jagung secara berkelanjutan. Pemerintah juga menetapkan target swasembada gula dan daging sapi pada 2014 dan swasembada kedelai pada 2015. Waktu untuk memperbaiki kinerja produksi pangan pokok dan strategis serta ketahanan pangan secara umum semakin mendesak sehingga beberapa pangan pokok dan strategis diperkirakan akan mencapai swasembada tapi beberapa lainnya tidak akan mencapai target. Fokus dan strategi kebijakan ekonomi pangan terlihat tidak banyak berubah karena, secara hakikat, Indonesia memang berada pada kondisi cukup sulit untuk melakukan perubahan kebijakan secara spektakuler.

Gambaran umum manajemen lima komoditas pangan pokok dan strategis Indonesia dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

a. **Beras**. Produksi padi pada 2013 mencapai 71,3 juta ton gabah atau sekitar 40,5 juta ton beras, dengan angka konversi 0,57. Jika angka konsumsi beras sebesar 113,5 kg per kapita per tahun, total konsumsi beras untuk 245 juta penduduk hanya sekitar 28 juta ton. Artinya, Indonesia seharusnya telah mencapai target surplus beras 10 juta ton. Fakta yang terjadi pada 2013 adalah, Indonesia masih melakukan impor beras 472 ribu ton, terutama pada masa-masa kritis dan hari-hari besar nasional dan musim tanam pada Desember-Januari. Dari fakta tersebut telah banyak hasil analisis yang menyebutkan bahwa metodologi estimasi produksi dan konsumsi beras masih harus disempurnakan. Di samping itu, sebagian besar (65-70 persen) beras di Indonesia dihasilkan pada musim panen raya Maret-Juni, sedangkan 30-35 persen sisanya dihasilkan pada musim panen biasa pada September-November. Tidak kalah pentingnya, hanya 11 provinsi di Indonesia yang selalu mengalami surplus beras, plus 5 provinsi lain kadang surplus tapi kadang defisit. Sedangkan 17 provinsi lain lebih sering mengalami defisit beras.

   Dengan ketidakmerataan distribusi beras antarwaktu dan antarwilayah itu, sedangkan kebutuhan beras harus selalu tersedia sepanjang waktu dan sepanjang wilayah Indonesia, maka manajemen logistik menjadi salah satu kata kunci untuk meningkatkan kualitas ketahanan pangan di Indonesia. Laju pertumbuhan produksi beras 2,62 persen pada 2013 memang cukup rendah jika dibandingkan dengan laju pertumbuhan sebesar 4,9 persen pada 2012. Pada 2014, laju pertumbuhan produksi beras mungkin saja akan lebih tinggi karena pada

Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, laju pertumbuhan produksi beras cukup tinggi mencapai 3,8 persen dan 6,8 persen per tahun. Pada tahun politik, para politisi di pemerintahan umumnya memberikan sistem insentif produksi kepada petani, plus upaya besar perbaikan infrasturktur irigasi, drainase, dan strategi adaptasi perubahan iklim.

Fakta yang terjadi pada 2013 adalah, Indonesia masih melakukan impor beras 472 ribu ton, terutama pada masa-masa kritis dan hari-hari besar nasional dan musim tanam pada Desember-Januari.

Sebagaimana disinggung sebelumnya, perubahan iklim telah dianggap sebagai salah satu kontributor pada laju eskalasi harga pangan dan pertanian saat ini karena mengakibatkan gangguan besar pada sistem produksi pangan dan pertanian. Dampak perubahan iklim adalah kekeringan lahan pertanian. Padahal, sektor produksi pangan dikenal sebagai aktivitas ekonomi yang sangat banyak mengkonsumsi air. Hasil studi lain yang dilakukan *Stockholm International Water Institute* (Lundqvist dan Falkenmark, 2007) menyebutkan, untuk menghasilkan 1.000 kilokalori (kkal) pangan dari tanaman, diperlukan sekitar 0,5 meter kubik air. Untuk memproduksi 1.000 kkal pangan dari hewan diperlukan rata-rata 4 meter kubik air, walaupun angka ini bervariasi menurut wilayah dan jenis produk yang dihasilkan. Proses produksi pakan ternak juga memerlukan air sangat besar karena sepertiga produksi pangan biji-bijian digunakan untuk pakan ternak.

Bagi Indonesia, sistem dan jaringan irigasi mengalami kendala serius karena kapasitas simpan air yang dimiliki tanah-tanah di Indonesia menurun drastis dan sangat mengkhawatirkan. Praktik kebiasaan pascapanen dengan membakar jerami dan sisa tanaman dan menggunakan bahan kimia yang berlebihan mempengaruhi kandungan bahan organik tanah, sehingga kekeringan sedikit saja telah membuat tanah mudah pecah dan kerontang. Ditambah dengan kualitas wilayah hulu sungai atau daerah tangkapan air yang semakin buruk karena deforestasi, maka lengkaplah sudah fenomena yang mengiringi perubahan iklim yang menimpa Indonesia.

Pada masa lalu, Indonesia pernah menjadi *role model* negara-negara berkembang lain karena mampu mengembangkan padi gogo rancah atau tanaman padi di lahan kering yang mengandalkan tadah hujan. Dengan teknologi dan pengembangan varietas baru yang lebih tahan musim kering dan tahan gangguan hama-penyakit tanaman, memang tidak mustahil bahwa suatu waktu padi gogo akan menjadi alternatif. Langkah untuk melaksanakan strategi adaptasi perubahan iklim untuk komoditas pangan strategis saat ini pasti lebih murah daripada melakukan rehabilitasi dan menanggulangi bencana karena perubahan iklim tersebut.

b. **Jagung.** Berdasarkan data resmi pemerintah, produksi jagung pada 2013 mencapai 18,5 juta ton jagung pipilan kering, atau mengalami penurunan sebesar 4,5 persen dibandingkan dengan produksi jagung pada 2012. Swasembada jagung mungkin pada jangka panjang dapat tercapai asalkan semua kebijakan insentif

peningkatan produksi dan produktivitas benar-benar dilaksanakan secara konsisten, mulai dari ketersediaan benih unggul (hibrida), pupuk yang tepat hingga penanganan hama-penyakit yang terpadu. Petani jagung pun tidak boleh dikecewakan oleh sistem usaha tani dan kelembagaan pemasaran dan penanganan pascapanen yang umumnya berhubungan dengan industri pakan ternak. Kondisi ini sebenarnya sangat mengherankan dengan tingkat konsumsi jagung hanya sekitar 9 juta ton, Indonesia seharusnya surplus 9,5 juta ton jagung tetapi pada kenyataannya masih mengimpor 3,2 juta ton jagung pada 2013.

Peningkatan produksi jagung nasional pada 2013 lebih banyak disebabkan oleh peningkatan luas panen di Provinsi Sulawesi Selatan, Gorontalo, Sulawesi Utara, Lampung, dan Sumatera Utara. Meskipun ada hal yang positif dari penggunaan benih unggul jagung hibrida, terutama buah hasil dari bioteknologi pertanian, masih belum cukup untuk menghentikan bahkan sekadar mengurangi impor jagung. Fenomena ini terjadi karena industri pakan ternak ikut tumbuh pasca-stagnansi yang cukup serius pada puncak krisis ekonomi. Membaiknya produksi jagung domestik sedikit membantu mengurangi ketergantungan sektor peternakan kecil terhadap pakan impor dan sempat memberikan ekspektasi pertumbuhan yang lebih tinggi. Tapi, karena laju konsumsi jagung yang tumbuh lebih cepat, Indonesia masih harus mengandalkan jagung impor dalam jumlah yang cukup signifikan.

c. **Kedelai.** Produksi kedelai pada 2013 tercatat 808 ribu ton atau terus mengalami penurunan dengan laju yang sangat

signifikan, yaitu sebesar 4,2 persen per tahun. Produksi sekecil itu tentu sangat jauh dari target swasembada kedelai sebesar 2,5 juta ton pada 2015. Fenomena ”dekedelaisasi” di Indonesia telah demikian parah, terutama selama 20 tahun terakhir. Sekadar perbandingan, lahan kedelai pernah mencapai 1,4 juta hektare dan produksi kedelai pernah mencapai 1,8 juta ton pada awal 1990-an. Pada waktu itu, Provinsi Sumatera Selatan dan Lampung bahkan pernah tercatat sebagai sentra produksi kedelai sangat potensial dengan penerapan teknologi budidaya amat modern dan mekanisasi pertanian yang cukup efisien.

Kini masyarakat dapat menilai dengan mudah bahwa sistem insentif dan kebijakan pada agribisnis kedelai telah lama rusak (atau sengaja dirusak?) karena inkonsistensi para pemimpin di negeri ini. Ketika petani tidak memiliki insentif harga yang memadai, terutama karena harga kedelai impor yang amat murah, maka sulit berharap terjadi peningkatan produksi produktivitas kedelai dalam waktu singkat. Sistem produksi kedelai di dalam negeri yang cukup buruk tersebut menjadi salah satu faktor penting dari ketergantungan Indonesia pada kedelai impor, terutama dari AS.

Ketergatungan impor yang sangat tinggi tentu saja mempengaruhi gerak langkah dan kualitas kedaulatan pangan di Indonesia. Pada 2012 terjadi kekeringan hebat di AS. Ketika itu terjadi penurunan produksi yang signifikan. Maka harga kedelai impor juga meningkat tajam dan mempengaruhi stabilitas harga dan sistem produksi tahu-tempe di dalam negeri. Indonesia terkena dampak dari fenomena kekeringan yang terjadi di belahan bumi

lain karena ketergantungan impor yang demikian tinggi. Demikian pula ketika nilai tukar Rupiah terhadap Dolar AS memburuk sampai di atas Rp10.000 pada Agustus 2013, maka sistem produksi tahu-tempe di Indonesia juga sempat terguncang karena ketergantungan terhadap kedelai impor yang harganya sangat tinggi mencapai 75 persen atau lebih.

> Fenomena "dekedelaisasi" di Indonesia telah demikian parah, terutama selama 20 tahun terakhir. Sekadar perbandingan, lahan kedelai pernah mencapai 1,4 juta hektare dan produksi kedelai pernah mencapai 1,8 juta ton pada awal 1990-an.

Harga kedelai di dalam negeri melonjak tajam sampai melewati Rp9.000 per kilogram pada bulan-bulan kritis dan hari-hari besar keagamaan, seperti Idul Fitri hingga menjadi pemicu laju inflasi yang sangat signifikan. Dukungan besar pada sistem produksi kedelai sangat dibutuhkan. Mulai dari konsistensi Litbang benih kedelai di daerah tropis, aplikasi pupuk hayati yang diperoleh dari bintil akar kedelai pengikat nitrogen, penanggulangan hama-penyakit terpadu, sistem irigasi dan manajemen penggunaan air pada lahan kedelai, hingga pada sistem penjaminan harga dan tata niaga kedelai yang berpihak pada peningkatan produksi kedelai di dalam negeri.

Kinerja produksi beberapa tahun terakhir adalah penurunan permanen dari angka produksi di atas 1,8 juta ton pada awal 1990-an. Agak sulit saat ini meyakinkan petani Indonesia untuk kembali menanam kedelai ketika tingkat permintaan terhadap kebutuhan pokok, seperti beras dan komoditas bernilai

tambah tinggi lain semakin meningkat. Hal ini terlihat dari penurunan areal panen kedelai yang cukup signifikan, yaitu 20 persen. Pada dekade 1980-an, Indonesia melaksanakan suatu program sistematis untuk meningkatkan produksi dan produktivitas palawija termasuk kedelai, tidak hanya sebagai sumber tambahan pendapatan petani, tapi juga untuk meningkatkan kualitas dan kesuburan tanah. Secara agronomis, tanaman dari kelompok legum (kacang-kacangan) memang mampu mengikat nitrogen dari udara sehingga mengurangi biaya penggunaan pupuk kimia buatan. Peluang tersebut ternyata tidak dapat dimanfaatkan secara baik di Indonesia. Produktivitas kedelai di Indonesia hanya 1,28 ton per hektare atau setengah dari produktivitas kedelai di luar negeri, seperti di Brasil, Argentina dan Amerika Serikat.

d. **Gula.** Produksi gula pada 2013 meningkat sampai sekitar 2,4 juta ton, walaupun masih sangat jauh dari target produksi 4,2 juta ton untuk dapat dikatakan berswasembada gula. Apabila laju peningkatan produksi gula di dalam negeri dapat dipertahankan pada 2014 dan insentif untuk bergantung pada gula impor dikurangi, kebutuhan impor gula akan dapat dikurangi. Angka konsumsi gula saat ini sekitar 4,5 juta ton, terdiri dari 2,5 juta ton gula konsumsi dan 2 juta ton gula rafinasi.

   Secara perlahan tapi pasti, dengan semakin besarnya total konsumsi gula di dalam negeri, maka Pemerintah mulai memperkenalkan istilah baru, yaitu gula konsumsi dan gula industri. Gula konsumsi adalah gula yang diperoleh dari hasil penggilingan tebu di kebun-kebun yang ada di dalam negeri.

Jenis gula seperti itu umumnya dikenal dengan istilah gula kristal putih (GKP). Sedangkan gula industri adalah gula yang diperoleh dari pengolahan atau pemutihan (rafinasi) dari gula mentah asal impor, yang umumnya dikenakan tarif impor rendah, yaitu 5 persen atau 0 persen, tergantung perkembangan kondisi gobal. Meskipun target swasembada gula telah secara perlahan diubah dari target swasembada gula total (konsumsi dan gula industri) 4,2 juta ton, hampir pasti tidak akan tercapai pada 2014 karena persoalan kelembagaan yang melingkupinya terlalu kusut. Mulai dari tingkat usaha tani di hulu, perdagangan dan distribusi di tengah, sampai pada struktur pasar dan pemasaran yang penuh misteri. Industri gula rafinasi akan menjadi tantangan tersendiri bagi pengembangan industri gula berbasis kebun tebu di dalam negeri.

Definisi "gula konsumsi" sengaja digunakan oleh pemerintah untuk memperhalus pencapaian target swasembada, atau untuk membedakan dengan "gula industri", yang masih dilakukan oleh industri gula rafinasi mengandalkan bahan baku impor gula mentah. Apakah target swasembada gula tersebut tercapai atau tidak, nampaknya masih menarik untuk ditelusuri secara mendalam karena tingkat konsumsi gula meningkat pesat. Konsumsi gula rata-rata di Indonesia mencapai lebih dari 12 kilogram per kapita per tahun, terutama karena pertambahan jumlah penduduk dan perkembangan pendapatan masyarakat (baca: pertumbuhan ekonomi) Indonesia. Konsumsi gula industri diperkirakan sekitar 2,15 juta ton, terdiri dari 1,1 juta untuk industri besar dan 1,05 juta ton untuk industri kecil dan

usaha kecil menengah (UKM), sehingga total konsumsi gula di Indonesia diperkirakan 4,85 juta ton.

Akurasi prediksi dan statistik produksi dan konsumsi gula mengalami persoalan yang sama peliknya dengan statistik beras dan beberapa pangan strategis lain. Aplikasi teknologi produksi, teknik budidaya, serta sensitivitas usaha tani tebu (lahan basah) terhadap fenomena perubahan iklim juga dapat menjelaskan fluktuasi produksi tebu di Indonesia. Pada skala tebu rakyat, persoalan teknik keprasan yang berulang sampai belasan kali menjadi masalah tersendiri karena insentif pendanaan pembongkaran ratoon (peremajaan perkebunan tebu) cukup pelik untuk dapat dicerna petani tebu. Di samping itu, basis usaha tani tebu juga semakin tergeser oleh komoditas lain, terutama padi, palawija dan hortikultura yang menghasilkan pendapatan ekonomi tinggi berlipat.

Sebenarnya Indonesia memiliki potensi swasembada gula walaupun terdapat kecenderungan persaingan penggunaan lahan antara padi dan gula karena kedua tanaman memerlukan jenis tanah dan iklim yang mirip. Titik sentral persoalannya, apakah segenap energi bangsa dan *wisdom* dalam mengambil keputusan intervensi kebijakan dapat saling mendukung dengan target swasembada gula? Persoalan utama, sekali lagi, bukan terletak pada *positioning* apakah Indonesia harus protektif atau liberal dalam pengembangan "industri" gulanya. Konsistensi sebuah intervensi kebijakan jelas sangat diperlukan untuk memberikan sinyal insentif yang tepat bagi segenap pelaku, mulai dari petani, pedagang, pengolah hingga konsumen. Termasuk di sini adalah

intervensi dan keputusan impor beserta perlakuannya yang sangat mencolok antara IP dan IT.

> Sebenarnya Indonesia memiliki potensi swasembada gula walaupun terdapat kecenderungan persaingan penggunaan lahan antara padi dan gula karena kedua tanaman memerlukan jenis tanah dan iklim yang mirip. Titik sentral persoalannya, apakah segenap energi bangsa dan *wisdom* dalam mengambil keputusan intervensi kebijakan dapat saling mendukung dengan target swasembada gula?

Dalam konteks inilah intervensi kebijakan atau pemihakan pada sistem produksi gula di Indonesia menjadi salah satu prasyarat pencapaian swasembada gula. Dalam hal ini yang harus ditekankan adalah melakukan rekonstruksi basis produksi dalam sistem usaha tani tebu, serta meningkatkan efisiensi teknis dan ekonomis pabrik-pabrik gula yang ada di Indonesia. Kedua aspek ini perlu dibenahi secara bersamaan karena tidak mungkin berharap peningkatan efisiensi pabrik gula apabila kualitas rendemen gula dalam tebu petani ternyata sangat rendah, yaitu sekitar 7 persen lebih sedikit. Dalam kondisi biasa-biasa saja, mustahil berharap peningkatan produksi dan produktivitas tebu apabila insentif harga beli demikian rendah karena pabrik gula telah menderita inefisiensi teknis dan ekonomis. Lebih buruk lagi apabila dukungan permodalan dari sektor perbankan dan lembaga non-bank lain cukup lemah. Jika hal itu yang terjadi, lengkaplah sudah persoalan struktural di sektor hulu produksi gula.

Beberapa studi sebenarnya telah banyak dilakukan untuk mengantisipasi pergeseran usaha tani tebu ke tanaman ekonomis lainnya, sehingga muncullah pilihan-pilihan rasional untuk pemanfaatan tebu lahan kering, bahkan di luar Jawa (lihat Arifin, 2004). Usaha tani tebu di lahan kering dengan dukungan aktivitas ekonomi di luar usaha tani yang lebih produktif akan dapat meningkatkan pendapatan petani di Jawa dan berkontribusi besar bagi pengentasan masyarakat dari kemiskinan serta pengembangan wilayah secara umum. Pemerintah dalam hal ini harus lebih serius menindaklanjuti hasil-hasil analisis kebijakan alternatif atau perubahan pola tanam usaha tani karena langkah keberpihakan dapat berkontribusi bagi pemandirian petani dan desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah yang lebih beradab.

Pada sistem produksi ini, langkah pencapaian swasembada gula dapat ditempuh dengan langkah besar peningkatan rendemen, yang selama ini hanya sekitar 7 persen atau kurang. Kenaikan rendemen 1 persen terdapat potensi tambahan produksi gula lebih dari 300 ribu ton, yang tentu saja dapat berkontribusi pada pencapaian swasembada gula Indonesia (P3GI, 2008). Kapasitas sumber daya pabrik dan SDM masih sangat memungkinkan untuk meningkatkan produktivitas hablur menjadi 8 ton per hektare. Strategi tersebut dapat ditempuh dengan "metode konvensional" dalam bidang budidaya, berupa perbaikan varietas, penyediaan bibit sehat dan murni, optimalisasi waktu tanam, pengaturan kebutuhan air, pemupukan berimbang, pengendalian organisme pengganggu, dan sebagainya.

Dalam bidang panen dan pascapanen, penentuan awal giling

yang tepat dan penentuan kebun tebu yang ditebang sangat mempengaruhi produktivitas. Misalnya, dengan pemantauan tingkat kemasakan, penebangan tebu secara bersih dan pengangkutan tebu secara cepat. Secara teknis, penggilingan dan penentuan tingkat optimasi kapasitas giling dapat mengurangi kehilangan gula selama proses di pabrik. Sedangkan pemantauan tentang kelancaran giling dapat mengurangi kehilangan gula di stasiun gilingan dan pengolahan.

Selain "metode konvensional" di atas, peningkatan rendemen dapat ditempuh dengan "metode terobosan yang lebih komprehensif", seperti memperbaiki sistem insentif manajemen produksi tebu mulai dari sistem bagi hasil, sistem transfer tebu, pengukuran kualitas tebu, insentif harga, kebijakan pendanaan kredit yang lebih dapat diandalkan, sampai pada aspek konsolidasi lahan pabrik gula, seperti pembentukan sistem blok (P3GI, 2008). Apabila kedua metode peningkatan rendemen itu dapat dikombinasikan secara baik, pencapaian rendemen gula sampai 11 persen bukanlah sesuatu yang sulit. Apabila metode tersebut secara konsisten dilaksanakan, tidak mustahil rendemen gula pada perkebunan tebu di Indonesia dapat mencapai 13 persen atau lebih.

Langkah-langkah pembenahan aspek mikro bisnis dan reposisi strategi mengarah pada perubahan budaya perusahaan (*corporate culture*) wajib segera dilakukan untuk pabrik gula di Jawa, terutama yang berada dalam skema pengelolaan BUMN induknya PTPN. Tidaklah tabu untuk belajar dari strategi bisnis dan manajemen pabrik gula skala besar dengan teknologi modern seperti di

Kelompok Usaha Sugar Group di Lampung, Kelompok Gunung Madu Plantations (GMP), Kelompok Kebun Agung dan sebagainya. Kebijakan revitalisasi industri gula dan restrukturisasi agro-industri di tingkat makro perlu juga lebih diarahkan pada upaya peningkatan daya saing industri secara keseluruhan. Pada kondisi inilah Indonesia tidak perlu risau lagi dengan persoalan swasembada gula karena produksi gula dalam negeri dapat melampaui 3 juta ton, sehingga analisis ekonomi politik yang diperlukan adalah bagaimana gula Indonesia dapat masuk ke segenap pasar-pasar gula strategis di belahan lain di dunia.

Table 5 Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Pangan Strategis, 2009-2013

Komoditas	2009	2010	2011	2012	2013*
Beras					
Luas Panen (ha)	12.883.576	13.244.184	13.203.643	13.445.524	13.837.213
Produktivitas (ton/ha)	5,00	5,01	4,98	5,14	5,15
Produksi (ton GKG)	64.389.890	66.411.469	65.756.904	69.056.126	71.291.494
Jagung					
Luas Panen (ha)	4.160.659	4.131.676	3.864.692	3.957.595	3.820.161
Produktivitas (ton/ha)	4,23	4,43	4,56	4,90	4,84
Produksi (ton biji kering)	17.629.748	18.327.636	17.643.250	19.387.022	18.506.287

Kedelai					
Luas Panen (ha)	722.791	660.823	622.254	567.624	550.797
Produktivitas (ton/ha)	1,25	1,24	1,37	1,48	1,42
Produksi (ton biji kering)	974.512	907.031	851.286	843.153	780.163
Gula**					
Luas Panen (ha)	422.935	432.714	450.298	451.191	460.496
Produktivitas (ton/ha)	5,44	5,29	4,95	5,86	5,53
Produksi (ton hablur)	2.299.504	2.290.117	2.228.259	2.591.687	2.390.000

Sumber: BPS (beberapa tahun). Data 2013*
Angka Sementara, 1 Maret 2014.
Data gula** dari Asosiasi Gula Indonesia-AGI (Gula Insight, Desember 2013)

e. **Daging Sapi.** Produksi daging sapi pada 2013 diperkirakan mencapai 380 ribu ton, dan masih cukup jauh dari angka konsumsi yang mencapai 500 ribu ton setiap tahun. Akibatnya, Indonesia harus melakukan impor sapi dari Australia sebanyak 300 ribu ekor sapi hidup (30-40 persen dari total kebutuhan). Hal yang menarik dari statistik sapi adalah Hasil Sensus Sapi 2011 yang menunjukkan bahwa jumlah populasi sapi (dan kerbau) adalah 14,8 juta ekor. Ini mirip dengan kasus beras, apabila data BPS ini benar, Indonesia seharusnya sudah mencapai swasembada daging, sehingga tidak harus menunggu sampai 2015. Fakta yang terjadi, tidak semua populasi sapi ini berupa stok aktif daging karena sebagian besar peternak hanya mempunyai 2-3 ekor sapi untuk keperluan investasi. Indonesia sampai saat ini masih mengimpor sapi hidup dan bahkan daging sapi, yang sering menimbulkan pertanyaan kritis dari masyarakat.

Ekonomi daging sapi masih akan terus kontroversial karena perbedaan data dan kebijakan yang demikian tajam, sehingga isu impor sapi dan impor daging akan terus bergulir sampai ke ranah politik.

Tingkat konsumsi daging serta susu di Indonesia dan di negara berkembang memang tergolong masih 4-5 kali lebih rendah dibandingkan dengan tingkat konsumsi di negara-negara maju. Namun, laju peningkatan konsumsi daging di negara berkembang pada periode 1971-1995 tercatat 70 juta ton, sementara di negara-negara maju hanya 26 juta ton. Demikian pula untuk konsumsi susu yang meningkat 105 juta ton di negara berkembang dan hanya 50 juta ton di negara maju. Perbedaan statistik peningkatan konsumsi yang mencapai 2-3 kali lipat di atas juga cukup konsisten apabila diukur dengan indikator lain, seperti nilai konsumsi dan kuantitas kalori yang dihasilkan (Arifin, 2004).

Tidak berlebihan untuk disampaikan bahwa sektor peternakan adalah salah satu sektor andalan dalam sistem dan usaha agribisnis di Indonesia yang telah menerapkan strategi *demand-driven* yang sebenarnya. Sektor strategis yang melibatkan usaha rumah tangga dan menyerap jutaan lapangan kerja di pedesaan dan perkotaan tersebut tidak semata menjalankan sistem produksi dengan *supply-oriented* yang sangat rentan tehadap anjloknya harga karena kelebihan penawaran. Sektor peternakan memang sejak awal perkembangannya tumbuh dan berkembang karena merespon tingginya permintaan terhadap daging, telur dan produk berkualitas lainnya. Suatu pergeseran

sangat substansial dari pangan berbasis karbohidrat menjadi berbasis protein dan kandungan nutrisi tinggi.

> Ekonomi daging sapi masih akan terus kontroversial karena perbedaan data dan kebijakan yang demikian tajam, sehingga isu impor sapi dan impor daging akan terus bergulir sampai ke ranah politik.

Dalam ekonomi pembangunan, fenomena tersebut dikenal dengan istilah *Revolusi Peternakan* karena pada saat bersamaan industri pakan ternak skala kecil dan besar pun berkembang cukup besar, yang tentu saja mensyaratkan perbaikan tingkat efisiensi ekonomi. Perubahan lingkungan eksternal yang demikian cepat pastilah menuntut kemampuan ekstra para perumus kebijakan dan para pelaku ekonomi untuk mengantisipasi kompleksitas proses transformasi yang terjadi bersamaan dengan pertumbuhan penduduk, peningkatan permintaan, keterbatasan lahan pertanian dan tuntutan kualitas higienis produk peternakan serta dampaknya terhadap kesehatan masyarakat. Apabila pemerintah saat ini telah berniat melaksanakan strategi revitalisasi sektor pertanian dan pembangunan pedesaan, tidak ada pilihan lain kecuali mencurahkan perhatian secara *all-out* terhadap wabah flu burung dan sektor peternakan umumnya.

Sektor peternakan tercatat sebagai salah satu sektor yang memiliki keterkaitan ke belakang (*backward linkages*) yang tinggi, terutama dengan subsektor unggas dengan industri pakan ternak. Ketergantungan dan tingkat sensitivitas yang

Pangan berbasis sawit tetap akan menjadi andalan penerimaan devisa negara dengan tantangan yang juga tidak kalah berat karena tekanan politik, persaingan bisnis dan spekulasi pasar pada tingkat bursa global masih akan mewarnai dinamika CPO.

demikian tinggi antarkeduanya telah mewarnai pasang-surut sektor peternakan Indonesia. Kinerja cukup baik dengan tingkat pertumbuhan di atas 6 persen per tahun pada dekade 1980-an sampai awal 1990-an pasti tidak dapat dilepaskan dari kemampuan dan kegigihan para peternak dalam mengantisipasi perubahan dan inovasi dalam teknologi sektor peternakan.

Demikian pula ketidakmampuan para peternak kecil-menengah untuk memenuhi pakan ternak karena melonjaknya harga pakan ternak impor pada puncak krisis ekonomi turut berkontribusi pada anjloknya kinerja peternakan, yang mencatat angka pertumbuhan negatif 2 persen per tahun pada periode 1997-2001 (Arifin, 2004). Sesuatu yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa industri pakan ternak nyaris identik dengan investasi dan kapasitas produksi domestik. Apabila terganggu sedikit saja, strategi untuk memperkuat fondasi pemulihan ekonomi juga pasti terganggu.

Keterkaitan ke depan sektor peternakan, terutama industri perunggasan dengan industri hasil makanan, industri hotel dan restoran, serta sektor pariwisata lainnya juga cukup tinggi. Angka kesempatan kerja dan devisa yang dihasilkan karena keterkaitan

ke depan ini pun sangat besar. Angka laju permintaan atau konsumsi terhadap daging ayam sangat tinggi, yaitu mencapai 8,83 persen per tahun selama tiga dasa warsa terakhir (dihitung dari data BPS dan FAO). Laju permintaan tersebut pernah anjlok minus 5,25 persen per tahun pada masa puncak krisis ekonomi, namun pulih kembali pascakrisis dan mencapai laju permintaan 9,75 persen per tahun pada tingkat konsumsi sekitar 820 ribu ton per tahun.

f. **Pangan Basis Perkebunan.** Secara umum, kinerja produksi pangan berbasis perkebunan cukup baik dan sangat baik, kecuali beberapa saja seperti teh dan lada. Walau harga keseimbangan global terus menurun selama dua tahun terakhir, produksi CPO pada 2013 menembus angka 26 juta ton. Harga CPO diperkirakan akan kembali stabil, tidak di bawah US$800 per ton, tapi belum akan mencapai US$1,100 seperti pada 2010. Berhubung alokasi untuk pasar ekspor sangat besar, maka ekonomi CPO tentu masih akan tergantung pada kondisi perekonomian global pada umumnya. Apabila harga CPO kembali stabil, dunia usaha mampu membuat rencana pengembangan dan keputusan investasi baru yang lebih akurat lagi, terutama dalam kerangka pendalaman industri (*industrial deepening*) di industri hilir berbasis sawit. Pangan berbasis sawit tetap akan menjadi andalan penerimaan devisa negara dengan tantangan yang juga tidak kalah berat karena tekanan politik, persaingan bisnis dan spekulasi pasar pada tingkat bursa global masih akan mewarnai dinamika CPO.

Aksesibilitas Pangan

Aksesibilitas pangan kembali menjadi masalah nasional ketika penduduk Indonesia jumlahnya semakin banyak, terutama balita yang merupakan masa depan daya saing pangan Indonesia, tapi justru tidak memiliki akses pangan yang memadai. Walaupun produksi pangan meningkat selama satu dekade terakhir, jika akses pangan memburuk, tingkat ketahanan pangan dapat dikatakan menurun. Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2013 menunjukkan hasil yang semakin buruk. Keberhasilan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak berbanding lurus dengan perbaikan gizi masyarakat. Prevalensi gizi buruk meningkat dari 4,9 persen menjadi 5,7 persen. Sedangkan prevalensi gizi kurang naik dari 13,0 persen pada 2010 menjadi 13,9 persen pada 2013.

Anak *stunting* (bertubuh pendek) juga meningkat dari 35,6 persen menjadi 37,2 persen. Persoalan gizi menimpa jutaan anak Indonesia. Telah disadari bahwa penyebab dasar masalah gizi adalah keterbatasan akses pangan akibat rendahnya daya beli. Jangan-jangan data yang menyebutkan jumlah penduduk miskin berkurang semu belaka. Adakah yang tidak pas dengan garis kemiskinan kita? Mengapa kita kurang berani menggunakan garis kemiskinan versi Bank Dunia, yaitu pendapatan setara US$2 per kapita/hari, dan kita tetap bertahan dengan versi BPS yang hanya sekitar Rp250.000 – Rp300.000 per kapita/bulan (tidak sampai US$1 per kapita/hari)?

Ketika pertumbuhan ekonomi makro banyak dipuji berbagai kalangan, seharusnya hal ini berdampak positif pada ekonomi rumah tangga yang juga semakin membaik. Namun kenyataannya, mengapa masyarakat tetap mengeluh? Daging dan susu jauh dari jangkauan

daya beli sehingga dampaknya anak-anak balita yang seharusnya mendapatkan gizi cukup terpaksa harus makan seadanya. Proses kurang gizi kini tengah berlangsung di tengah-tengah masyarakat. Indonesia adalah negara dengan penduduk miskin sangat banyak, maka masalah gizi akan senantiasa mengintip kelengahan kita. Keteledoran dalam pembangunan gizi akan mengakibatkan tingginya kematian anak balita dan kita akan menghadapi *the lost generation* pada dekade-dekade yang akan datang. Lahirnya generasi bodoh karena kurang gizi akan mengakibatkan bangsa ini tetap berkubang dalam kemiskinan.

> Walaupun produksi pangan meningkat selama satu dekade terakhir, jika akses pangan memburuk, tingkat ketahanan pangan dapat dikatakan menurun. Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2013 menunjukkan hasil yang semakin buruk.

Laju masalah gizi akan dapat dikendalikan apabila angka kemiskinan dikurangi dan keadilan semakin merata. Kini angka pengangguran masih tinggi dan banyak orang bekerja di bawah upah yang layak. Tarik-ulur upah minimum regional (UMR) antara pekerja dan pengusaha bagaikan benang kusut yang sulit diurai. Peningkatan UMR adalah baik untuk memperbaiki kesejahteraan pekerja, namun ternyata pengusaha kita merasa keberatan karena kondisi usaha yang belum memungkinkan mereka membayar UMR tinggi. Kita masih tertatih-tatih dari capaian daulat pangan karena produk-produk pangan penting masih mengandalkan impor. Bangsa ini terjebak dalam rumitnya mengatasi masalah pangan dan gizi.

Hilangnya identitas gizi dalam pembangunan harus dicegah dengan menjadikan gizi sebagai isu politik. Perlu ada komitmen dari birokrat dan politisi sehingga pembiayaan program-program pembangunan di bidang gizi mempunyai nilai yang siginifikan dan dijamin keberlanjutannya. Dengan cara inilah kita akan mampu mengurangi masalah gizi secara nyata. Investasi di bidang gizi adalah investasi berdurasi panjang. Dampaknya mungkin baru akan muncul setelah beberapa dekade. Kalau semua pihak sudah menyadari hal ini dan mereka tidak hanya berpikir jangka pendek untuk kepentingan sesaat, bangsa kita akan mampu mengejar ketertinggalannya dari bangsa-bangsa lain. Gizi perlu menjadi indikator keberhasilan pembangunan yang tidak terlepas dari program pemberantasan kemiskinan.

Apa yang bisa diharapkan dari generasi yang sejak dini mempunyai persoalan gizi? *The lost generation* benar-benar menghadang di depan mata. Buruknya kualitas fisik anak-anak Indonesia bisa berimbas pada gangguan intelektualitas, sehingga SDM kita di masa depan sesungguhnya dibangun oleh fondasi manusia yang rapuh dan mudah ambruk. Prestasi olahraga kita terpuruk, daya saing bangsa melemah dan kita akan semakin tertinggal dari bangsa-bangsa lain.

Anak-anak kurang gizi yang berproses menjadi manusia dewasa tidak mampu bersaing dalam pendidikan dan pekerjaan. Hal ini memunculkan kekhawatiran, mereka akan menjadi beban bangsa yang sulit mendapatkan pekerjaan layak karena daya pikirnya yang terbatas. Hidup dalam keterbatasan membuka peluang terjadinya gangguan keamanan. Di tengah-tengah persaingan dengan tenaga asing yang akan masuk ke negeri ini, bangsa yang kurang gizi hanya akan menjadi penonton. Program gizi perlu mendapatkan prioritas

tinggi karena menyangkut nasib bangsa di masa depan. Kalau semua pihak sudah menyadari hal ini dan mereka tidak hanya berpikir jangka pendek untuk kepentingan sesaat, bangsa kita akan mampu mengejar ketertinggalannya dari bangsa-bangsa lain.

Keberlanjutan (*sustainability*) suatu program akan menjamin pemecahan masalah yang lebih baik. Kelestarian ini dapat dipertahankan apabila semua *stakeholders* mempunyai rasa memiliki terhadap suatu program. Untuk program gizi maka yang dimaksud dengan *stakeholders* adalah masyarakat, pemimpin informal, pemerintah yang dalam hal ini diwakili kementerian yang relevan, kalangan legislatif, LSM, dan sektor swasta. Advokasi dan lobi harus terus-menerus dilakukan untuk meyakinkan mereka tentang pentingnya prioritas untuk program gizi. Dengan demikian, gizi akan menjadi isu yang disadari oleh semua pihak dan akhirnya dapat menjadi indikator keberhasilan pembangunan.

Suatu lokakarya tentang *Household Food and Nutrition* di Hanoi pada 2005 yang difasilitasi oleh *Neys-van Hoogstraten Foundation* (NHF) dan *National Institute of Nutrition*-Vietnam di Vietnam membahas berbagai riset tentang ketahanan pangan dan gizi yang dilakukan oleh para ahli gizi, sosiolog, antropolog, dan ahli kesehatan dari berbagai negara. Istilah ketahanan pangan dan gizi sebenarnya sudah cukup lama dikenal di kalangan ilmuwan. Ketahanan gizi adalah cerminan *intake* gizi dan status gizi masyarakat yang menjadi *input* bagi terbentuknya individu yang sehat. Banyak faktor yang menentukan ketahanan gizi. Kemiskinan diyakini sebagai faktor terpenting yang menghalangi terwujudnya ketahanan gizi yang maksimal.

Millenium Goals and Targets menetapkan bahwa proporsi penduduk miskin di seluruh dunia harus dapat dikurangi hingga setengahnya pada 2015. Negara-negara di Asia Tenggara dengan jumlah penduduk miskinnya sangat tinggi adalah Kamboja (34 persen), Laos (26 persen), Vietnam (18 persen), dan Filipina (15 persen). Sementara angka kemiskinan di Indonesia adalah 11,25 persen (BPS 2014). Jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia dari tahun ke tahun bergerak fluktuatif. Menurut perhitungan BPS, jumlah penduduk miskin tercatat menurun 0,22 persen pada Maret 2014 dibandingkan dengan posisi pada September 2013, yakni sebanyak 11,47 persen.

Masalah gizi kurang yang dialami negara-negara sedang berkembang adalah indikasi lemahnya ketahanan gizi di kalangan penduduknya. Indonesia termasuk negara dengan jumlah penderita gizi kurang (malnutrisi) yang masih relatif tinggi. Kita juga masih harus mengatasi persoalan bayi berat badan lahir rendah/<2,5 kg (BBLR). Prevalensi BBLR di Indonesia adalah 10,2% (Kemenkes/Riskesdas 2013). Kasus BBLR cukup menonjol di Filipina (20%) dan Laos PDR (14%). Bayi BBLR sangat rentan terhadap penyakit degeneratif, seperti diabetes, pada saat mencapai usia dewasa. Padahal, diketahui bahwa diabetes merupakan faktor risiko munculnya penyakit degeneratif lainnya, yakni jantung koroner.

Gizi berperan penting untuk mewujudkan SDM berkualitas. Coba kita tengok data indeks pembangunan manusia (IPM). Indonesia harus puas berada di bawah Filipina, Srilangka dan Thailand. Kita hanya menang sedikit dan berada satu dua tingkat di atas Vietnam. Tentu saja untuk mengejar IPM Malaysia atau Singapura masih jauh

panggang dari api. Dalam laporan UNDP 2013, IPM Indonesia berada pada peringkat ke-121 dari 186 negara dan 8 negara-teritori. Indonesia dengan peringkat 121 menempati kelas medium *human development* dengan usia harapan hidup 69,8 tahun, sedangkan Malaysia sudah memiliki usia harapan hidup hampir 75 tahun dan Singapura 80 tahun.

Bila batasan masalah kesehatan dicerminkan oleh prevalensi penderita kurang gizi sebesar 10 persen, hampir seluruh provinsi di Indonesia tidak terbebas dari masalah tersebut. Wilayah Indonesia Timur adalah yang paling berat menghadapi persoalan gizi. Kematian balita terkait erat dengan masalah gizi. Kontribusi kurang gizi terhadap kematian balita adalah 54 persen. Selain itu, penyakit diare dan infeksi saluran pernapasan juga menyumbang terjadinya kematian balita tetapi tidak setinggi kurang gizi.

Dengan menyejahterakan rakyat, membuka peluang kerja, mengatasi pengangguran, dan memperbaiki upah buruh, maka pangan tertentu yang selama ini nyaris tidak terjangkau daya beli masyarakat, seperti susu dan daging, niscaya akan bisa diakses oleh rakyat. Berpuluh-puluh tahun kita mengenal empat sehat lima sempurna, namun ironisnya bangsa ini dikenal sebagai bangsa yang sangat sedikit minum susu. Konsumsi susu bangsa Indonesia baru mencapai 13,5 liter per kapita per tahun, India 48,6 liter per kapita per tahun dan Malaysia 53,3 liter per kapita per tahun. Bagaimana kita bisa mengejar negara-negara maju, seperti AS dan Inggris yang masyarakatnya sudah minum susu 80,4 liter dan 112 liter per kapita per tahun?

Masalah kurang asupan gizi harus diatasi sejak dini kalau kita menginginkan anak-anak Indonesia tumbuh dan berkembang

dengan baik. Kita agak pesimistis melihat perbandingan konsumsi pangan hewani antara Indonesia dan negara-negara tetangga. Data pada 2011 mengungkapkan, rata-rata konsumsi telur rakyat Indonesia per tahun adalah 87 butir, sedangkan Filipina 93 butir, Thailand 145 butir, dan Malaysia 311 butir. Rata-rata konsumsi daging ayam di kalangan masyarakat ternyata setali tiga uang dengan konsumsi telur, masih sangat rendah. Ketika kita hanya mengonsumsi daging ayam 7 kg/kapita/tahun, negara tetangga Malaysia telah mencapai 38 kg/kapita/tahun. Demikian pula konsumsi daging sapi (Indonesia 2.1 kg, Malaysia 43 kg) dan ikan (Indonesia 30 kg, Malaysia 45 kg).

Stabilisasi Pangan

Stabilitas pangan mengacu pada kemampuan suatu individu dalam mendapatkan bahan pangan sepanjang waktu tertentu. Memperhatikan eskalasi harga pangan dunia saat ini, para analis hampir sepakat bahwa era harga pangan murah sudah lewat karena sejak 2005, harga pangan berbasis biji-bijian mulai menunjukkan tren peningkatan. Pada waktu krisis pangan global tersebut, tren eskalasi harga pangan mencapai laju yang sangat tinggi, bahkan sampai dua kali lipat atau lebih, yang mungkin di luar dugaan para analis. Bagi Indonesia, pelajaran dari krisis kedelai pada awal 2008 seharusnya menjadi titik tolak untuk benar-benar melakukan perubahan kebijakan perdagangan dan perekonomian secara umum yang lebih fundamental. Pada masa mendatang masih akan muncul lagi kasus-kasus lain yang pasti mempengaruhi laju inflasi dan perekonomian Indonesia secara keseluruhan. Eskalasi harga pangan adalah tantangan baru untuk merumuskan strategi antisipasi dan mitigasi terhadap berbagai perekonomian di Indonesia, khususnya tentang

ketahanan pangan dan konsekuensi sosial-politiknya.

> Pada masa mendatang masih akan muncul lagi kasus-kasus lain yang pasti mempengaruhi laju inflasi dan perekonomian Indonesia secara keseluruhan. Eskalasi harga pangan adalah tantangan baru untuk merumuskan strategi antisipasi dan mitigasi terhadap berbagai perekonomian di Indonesia, khususnya tentang ketahanan pangan dan konsekuensi sosial-politiknya.

Tiga komoditas pangan biji-bijian utama di tingkat global, seperti beras, gandum dan jagung mengalami lonjakan di luar akal sehat. Harga gandum dunia per 11 Juni 2008 untuk kualitas sedang (*hard red winter*, HRW) sekitar US$400 per ton (naik 96% dalam setahun), harga beras kualitas sedang (*Thai 5% broken*) juga di atas US$900 per ton (naik 203%), dan harga jagung kualitas sedang (*number 2 yellow*) di atas US$240 per ton (naik 94%). Bahkan, total neraca pangan dunia 2008 juga diperkirakan defisit karena jumlah pasokan yang lebih rendah dari permintaan. Suatu pra-kondisi awal yang dapat mengarah pada krisis pangan yang lebih dahsyat.

Pada *Food Summit* awal Juni 2008 di Roma, Organisasi Pangan Dunia (FAO) mengimbau negara-negara maju dan besar yang mengalami surplus pangan untuk memberikan bantuan tanpa ikatan kepada negara-negara miskin dan kelompok negara berkembang. Sebagaimana diperkirakan para analis, FAO ternyata tidak keluar dengan pernyataan lebih keras, misalnya tentang "moratorium konversi bahan pangan menjadi bioenergi" karena dikhawatirkan "membunuh" inisiatif penelitian dan pengembangan energi alternatif

tersebut. Apakah "imbauan" seperti itu akan membawa hasil bagi mitigasi krisis pangan? Waktulah yang akan menjawabnya.

Laporan berkala bulanan *Commodity Market Review* Bank Dunia ternyata tidak lagi mampu mengumpulkan dan menampilkan data harga dunia beras kualitas medium (*Thai 25% broken*), tepatnya sejak Februari 2008, karena praktis tidak ada transaksi pada komoditas pangan yang sebenarnya sangat sensitif itu. Struktur pasar beras dunia beras menjadi agak kacau karena produsen beras dunia tidak memprioritaskan untuk "melempar" produksi berasnya ke pasar global, yang mengakibatkan stok beras dunia makin tipis. Strategi protektif negara-negara eksportir besar beras dunia, seperti Thailand, Vietnam, India, dan China, memang sempat menjadi ajang diskusi hebat pada *Food Summit* di Roma. Dalam istilah ekonomi politik, negara-negara produsen beras besar ini sedang mengalami masalah *coordination failure* karena mereka saling mengirim sinyal yang tidak direspons secara baik sesuai dengan kaidah-kaidah dalam ilmu ekonomi modern. Sebagai negara yang berdaulat, negara produsen beras dunia itu lebih mengutamakan stok beras di dalam negerinya serta fluktuasi harga pangan pokok yang sering memiliki dimensi politik lebih besar.

China misalnya, walau berstatus sebagai produsen beras terbesar di dunia karena produksinya mencapai 129,5 juta ton, benar-benar fokus pada kecukupan stok pangan domestiknya. China tidak gegabah melakukan ekspor karena perkiraan konsumsi domestiknya juga berkisar 129,1 juta ton. Surplus beras ---tepatnya selisih produksi dan konsumsi--- yang hanya artifisial 400.000 ton tentu riskan jika terlalu *outward looking*. Sesuatu yang perlu diwaspadai adalah para

pelaku ekonomi dan pemimpin politik negara-negara produsen pangan cenderung menahan stok untuk kebutuhan domestiknya dan tidak secara gegabah melempar ke pasar global.

AS sedang menahan stok jagung karena permintaan untuk etanol juga besar. Hal yang sama terjadi di kedelai. Permintaan yang besar terhadap kelapa sawit sebagai bahan baku biodiesel juga membuat pemilik stok minyak kedelai tidak segera melempar ke pasar. Akibatnya, harga eceran minyak goreng di dalam negeri meningkat berlipat-lipat sampai sekitar Rp1.400 per kilogram. Ini rekor peningkatan harga yang belum pernah terjadi sebelumnya. Negara produsen gandum, seperti AS, Kanada, dan Uni Eropa juga bermain "tarik-ulur" karena fenomena kekeringan yang melanda Australia pada 2007 lalu, yang menurunkan produksinya sampai 20 persen. Thailand, Vietnam dan China sebagai produsen beras dunia juga tidak serta merta tergiur untuk melempar stok domestiknya ke pasar global, walaupun pada tingkat harga yang menggiurkan.

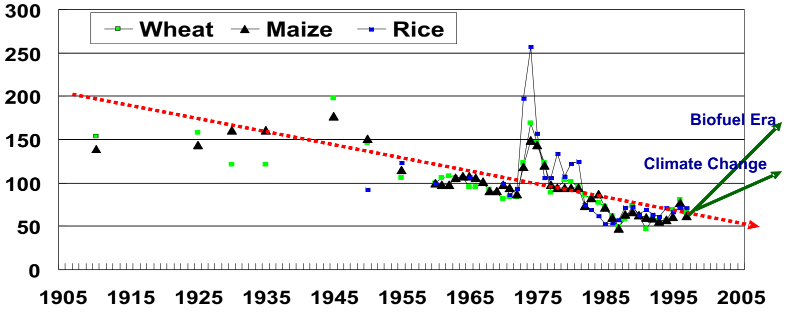
Sebagaimana disebutkan di atas, harga minyak nabati dunia, seperti CPO naik 43 persen dan kedelai naik 90 persen karena pangsa minyak kedelai yang dijadikan biodiesel telah mencapai 43 persen dari total produksi dunia. Pangsa *rapeseed* yang dikonversi menjadi biodiesel juga telah mencapai 34 persen, sedangkan pangsa CPO untuk biodiesel baru sekitar 7 persen dari total 11,75 miliar liter produksi biodiesel dunia (Majalah *Financial Times*, edisi 23 November 2007). Kenaikan harga gula tercatat "hanya" 26 persen dalam setahun terkahir, sedikit lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan harga CPO dan kedelai di atas. Kinerja produksi gula di Brasil yang mencapai 23 juta ton masih cukup untuk memenuhi

permintaan konversi tebu menjadi bioetanol, sebagai sumber utama (50 persen) bahan bakar bersih tersebut. Menariknya lagi, tingginya permintaan bioetanol juga telah dipenuhi dari produksi jagung (36 persen) dan gandum (9 persen) untuk menghasilkan 45 miliar liter etanol.

Sejarah ekonomi pangan berbasis biji-bijian memang diwarnai oleh penurunan harga riil secara signifikan selama 100 tahun terakhir, sehingga nyaris semua kebijakan seakan terperangkap untuk menghasilkan pangan murah. Mendiang Prof. D.Gale Johnson dari Universitas Chicago AS (1916-2003) pernah menganalisis laju penurunan harga pangan utama dunia (gandum, beras dan jagung) berdasarkan data yang ada sejak 1905 (Gambar 5.1). Esensi dari pemikiran Prof. Johnson adalah, peningkatan produktivitas pangan yang berkesinambungan akan meningkatkan pendapatan petani, walaupun secara riil harga pangan menurun. Kenaikan harga pangan tidak harus direkayasa secara berlebihan karena pada waktunya hal itu akan terjadi.

Pemikiran yang seakan-akan melawan arus teori elastisitas permintaan pangan dan pertanian itu memang baru terbukti beberapa tahun setelah Prof. Johnson wafat. Dokumen kajian itu kini tersimpan di perpustakaan Badan Perdagangan Chicago (*Chicago Board of Trade*, CBOT) dan sering dijadikan referensi betapa ekonomi pangan berbasis biji-bijian sedang mengalami titik balik. *Trend* penurunan harga riil tidak terjadi sejak 2005, yang akhirnya semakin nyata terlihat sejak 2007 yang lalu. Implikasi penting dari titik balik ekonomi pangan ini adalah betapa strategis dan pentingnya sektor pangan dan pertanian bagi pembangunan ekonomi Indonesia.

Fenomena titik balik ini mungkin saja menjadi berkah bagi bidang ilmu dan profesi sosial-ekonomi pertanian dan/atau manajemen agribisnis secara umum. Cukup masuk akal jika pada masa lalu bidang ilmu ini tidak menjadi pilihan karena siapa pun tidak mau diasosiasikan dengan profesi dengan *trend* harga riil (dan ekspektasi pendapatan) yang menurun. Setelah *trend* harga pangan (dan pertanian) menunjukkan eskalasi yang sangat tinggi, peran komoditas pangan menjadi lebih strategis bagi masa depan perekonomian. Bahkan, komoditas pangan telah menjadi "primadona investasi" karena ekspektasi penerimaan ekonomi yang cukup tinggi.



Sumber Data: Johnson, 1999; Chicago of Trade Website
Catatan: Untuk semua harga, 1996=100

Gambar Indeks Harga Pangan Biji-Bijian

Pada Maret 2008, pasar komoditas pangan dunia mengalami fenomena sangat menarik karena secara tiba-tiba harga beberapa komoditas pangan di pasar global mengalami penurunan sampai 12 persen. Para analis mulai mengalamatkan fenomena tersebut sebagai aksi spekulasi yang dilakukan oleh para spekulan dan investor di pasar berjangka komoditas pangan, bukan terdapat lonjakan suplai atau produksi pangan secara tiba-tiba.

Kazakstan sebagai salah satu negara pecahan Uni Soviet, kini mulai diperhitungkan dalam pasar pangan dunia karena secara tiba-tiba menghasilkan surplus gandum tahun lalu di atas 500 ribu ton atau mencapai produksi total 8,5 juta ton. Bagi produsen besar gandum dunia, seperti AS yang mencapai 33,5 juta ton dan Rusia dengan produksi 12,5 juta ton, faktor yang paling menentukan dalam pembentukan harga dunia adalah volume ekspor dan total volume gandum yang diperdagangangkan di pasar global. Apabila negara-negara ini (tepatnya pelaku ekonomi skala besar di AS dan Rusia) menahan produksi untuk tidak dilempar ke pasar dunia, harga keseimbangan akan bergolak. Dalam kosa kata ekonomi internasional, *big-country position* dapat mempengaruhi harga tingkat global.

Fenomena "pergeseran aset" ke perdagangan komoditas pangan (baca: spekulasi) dari pemilik modal karena ketidakpastian pasar keuangan global, sebenarnya juga berhubungan dengan semakin jatuhnya nila mata uang Dolar AS (relatif terhadap mata uang lain di dunia). Pasar minyak mentah dunia sendiri semakin menipis sejak pertengahan 2007 juga merupakan sesuatu yang sangat tidak biasa karena pada musim dingin di belahan bumi utara, volume perdagangan minyak dunia biasanya meningkat. Dari beberapa penjelasan di atas, dapat semakin kuatlah proposisi yang menyebutkan bahwa pola kenaikan harga komoditas pangan (dan pertanian) yang berkait erat dengan peningkatan harga minyak dunia telah membentuk pola, struktur dan sistem perdagangan dunia baru. Tidak mustahil dapat disimpulkan, 2008 adalah titik balik ekonomi pangan karena pola eskalasi harga pangan telah menciptakan keseimbangan baru dalam perdagangan dunia.

Perlu ditambahkan di sini, fenomena dan tingkah laku harga CPO di pasar global, yang sering mengalami kejutan menarik untuk dianalisis lebih lanjut. Misalnya, gejala penurunan harga CPO pada Juni 2008 yang berada di bawah US$1,200 per ton. Pada Mei 2008, harga CPO di pasar internasional bahkan pernah melampaui US$1,300 per ton, dan menjadi insentif tersendiri bagi ekspor CPO Indonesia. Penurunan harga CPO dunia kali ini sebenarnya terjadi lebih banyak karena adanya panen raya di Indonesia dan Malaysia, terutama di kebun-kebun muda yang baru dibuka lima-enam tahun lalu. Akibatnya, suplai dunia CPO meningkat, dan harga sedikit tertekan ke bawah. Faktor musim panas juga berpengaruh sehingga tingkat permintaan minyak bumi sedikit menurun.

Akibat berikutnya, harga minyak bumi dunia juga tertekan sampai di bawah US$135 per barel, suatu penurunan signifikan dari tingkat harga minyak bumi awal Juli yang pernah menembus US$144 per barel. Di samping itu, seperti umumnya terjadi pada musim panas, beberapa komoditas yang menjadi bahan baku minyak nabati dunia, seperti kedelai dan minyak kanola juga mengalami panen. Sumber minyak makan dunia tidak seluruhnya bergantung pada CPO Indonesia dan Malaysia.

Penurunan sementara CPO pada Juni 2008 juga disebabkan faktor Uni Eropa sebagai salah satu pasar terbesar CPO Indonesia, yang seperti biasa mengambil posisi *tough* karena berbagai kepentingan negara-negara anggota. Walaupun CPO Indonesia juga dipasarkan ke India, Singapura dan lain-lain, namun pasar Rotterdam di Belanda atau Uni Eropa secara umum masih cukup berpengaruh. Awal Juli ini beberapa delegasi anggota parlemen Uni Eropa datang ke Jakarta,

yang konon mempersiapkan regulasi yang berhubungan dengan pangan, *biofuel*, lingkungan hidup dan lain-lain. Seperti biasa, mereka melakukan *pressure* (mungkin plus ancaman boikot) bagi negara pemasok CPO dan produk pertanian lain ke Eropa agar memenuhi syarat-syarat tertentu, yang ditentukan oleh masing-masing negara anggota Uni Eropa. Dengan semakin banyaknya jumlah negara anggota yang bergabung dengan Uni Eropa, tentu saja tuntutan, kemauan, dan kekhasan yang diperjuangkan agak beragam pula.

Argumen lama bahwa produksi CPO Indonesia diperoleh melalui konversi hutan tropis masih menjadi "senjata ampuh" yang digunakan para pejabat Uni Eropa. Dengan pertambahan areal kelapa sawit di Indonesia yang sangat cepat, masyarakat global wajar mempertanyakan proses konversi kebun sawit yang kini mencapai lebih dari 6 juta hektare. Apa pun argumen yang dibawa negara pembeli CPO Indonesia, para *stakeholders* minyak kelapa sawit harus mampu menjelaskannya secara elegan dan bertanggung jawab. Skema *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO) yang menjadi acuan tentang keberlanjutan usaha dan industri CPO, keramahan terhadap lingkungan hidup dan keadilan sosial-ekonomi nampaknya masih perlu disempurnakan. Tidak berlebihan untuk dikatakan, industri CPO di Indonesia telah menjadi taruhan kredibilitas strategi pengembangan *biofuel* di Indonesia, serta pelaksanaan pembangunan berkelanjtuan yang ramah lingkungan hidup.

Penurunan harga CPO saat ini agak sulit untuk dikatakan sebagai fenomena permanen atau pulihnya krisis pangan global. Pemerintah nampaknya masih sulit untuk menurunkan angka PE CPO dan produk turunannya, sekalipun mendapat tekanan yang tidak kecil.

Di samping itu, krisis pangan atau eskalasi harga pangan dunia juga masih belum akan mereda sampai lima tahun ke depan. Harga tiga komoditas pangan utama di tingkat global, seperti beras, gandum dan jagung, yang akan mengalami lonjakan di luar akal sehat, seperti diuraikan di atas.

Dalam kaitannya dengan pasar minyak goreng di dalam negeri, saat ini pun agak sulit untuk berharap bahwa harga minyak goreng akan turun sampai di bawah Rp8.000 per kilogram. Apalagi komoditas strategis ini telah masuk ke dalam ranah politik karena berhubungan langsung dengan persoalan sehari-hari, terutama pada kelompok berpenghasilan rendah. Pemerintah masih akan melakukan kebijakan populis seperti PSH minyak goreng dan operasi pasar di beberapa tempat yang menjadi "pusat perhatian". Mungkin saja kebijakan "ala kadarnya" seperti kewajiban alokasi CPO untuk pasar dalam negeri (DMO) masih akan dilanjutkan, walaupun tingkat efektivitasnya sangat rendah. Skema kebijakan DMO itu sulit di-*enforced* di lapangan karena perbedaan kewenangan administratif antara Deptan, Depdag dan Pemda.

Di dalam negeri, manajemen stok pangan dan stabilitasi harga pangan, terutama yang bersifat strategis menjadi sangat krusial bagi perjalanan ekonomi Indonesia. Dalam setahun terakhir, harga-harga pangan strategis juga mengalami peningkatan yang juga cukup bervariasi walaupun tidak seliar harga di tingkat global. Harga eceran tepung terigu sebagai turunan dari harga gandum dunia naik 18 persen, harga beras naik 2 persen (tapi harga gabah naik 26 persen) dan harga jagung naik 33 persen. Sedangkan harga produk minyak nabati seperti CPO mengalami kenaikan 72 persen, harga kedelai

naik 100 persen, dan harga gula naik 15 persen. Penjelasan tentang kenaikan harga pangan strategis di pasar domestik tersebut memang cukup bervariasi, walaupun dapat dikatakan merupakan "fungsi dari" kinerja langkah stabilisasi harga yang dilakukan Pemerintah Indonesia.

Utilisasi Pangan

Utilisasi pangan salah satunya diukur dengan angka konsumsi kalori dan protein per kapita. Pada 2006, angka konsumsi energi adalah 1.927 kkal/kapita/hari, dan pada 2010 justru menurun menjadi 1.926 kkal/kapita/hari. Kedua angka konsumsi kalori tersebut masih berada di bawah rekomendasi konsumsi kalori sebesar 2000 kkal/kapita/hari. Konsumsi protein per kapita meningkat cukup signifikan, yaitu dari 53,66 gram/kapita/hari pada 2006, menjadi 55,05 gram/kapita/hari. Kedua angka konsumsi protein itu sudah berada di atas angka rekomendasi konsumsi protein sebesar 50 gram/kapita/hari. Permasalahan yang dihadapi dalam hal ini ialah tingginya proporsi konsumsi protein dari nabati, yang mempunyai kandungan asam amino yang kurang lengkap bila dibandingkan dengan kandungan asam amino dalam protein hewani.

Kualitas konsumsi pangan penduduk Indonesia dapat dikatakan belum baik. Sebagaimana dapat dilihat dari data pola pangan harapan (PPH) 2006 – 2010 menunjukkan adanya fluktuasi dan masih berkisar antara 74,9 sampai dengan 82,8. Kondisi tersebut disebabkan faktor daya beli masyarakat terhadap bahan pangan yang memperlihatkan adanya penurunan konsumsi sebagian besar komoditas pangan terutama buah/biji berminyak serta sayur dan buah. Kondisi mutu

konsumsi yang masih fluktuatif tersebut menunjukkan kurangnya kesadaran masyarakat akan diversifikasi pangan karena sebagian besar konsumsi masyarakat masih didominasi kelompok padi-padian sebesar 61,8 persen. Ini masih lebih besar 11,8 persen dari proporsi ideal sebesar 50 persen.

Tantangan konsumsi pangan ke depan cukup berat karena pertumbuhan penduduk yang tinggi membutuhkan jumlah pangan yang semakin besar di dalam negeri. Apalagi masyarakat masih menggantungkan konsumsinya pada beras, sedangkan peningkatan pendapatan masyarakat berkecenderungan meningkatkan konsumsi terigu terutama di perkotaan. Untuk mengatasi tantangan tersebut, harus diterapkan penganekaragaman/diversifikasi konsumsi pangan berbasis sumber pangan lokal. Diversifikasi konsumsi pangan adalah mengkonsumsi pangan beranekaragam sehingga dapat diperoleh kondisi konsumsi pangan yang bergizi seimbang.

Kondisi tersebut sangat diperlukan untuk mewujudkan SDM yang sehat, tumbuh berkembang dan produktif. Usaha diversifikasi diharapkan lebih baik daripada penerapan gerakan sebelumnya karena gerakan diversifikasi konsumsi ini dipercepat dengan mengandalkan sumber daya pangan lokal. Selain sudah banyak dikenal oleh masyarakat, pangan lokal ini ketersediannya cukup dan jenisnya beraneka ragam di seluruh Indonesia. Tinggal diolah dengan teknologi yang ada dan didukung oleh partisipasi pemangku kepentingan untuk menyediakan pangan lokal dan pangan olahannya di pasar.

Dengan memperhatikan tantangan pangan ke depan dan kekuatan dalam pengembangan pangan lokal, maka prospek konsumsi pangan

Kondisi mutu konsumsi yang masih fluktuatif tersebut menunjukkan kurangnya kesadaran masyarakat akan diversifikasi pangan karena sebagian besar konsumsi masyarakat masih didominasi kelompok padi-padian sebesar 61,8 persen. Ini masih lebih besar 11,8 persen dari proporsi ideal sebesar 50 persen.

cukup baik dalam mewujudkan kondisi konsumsi pangan beragam dan bergizi seimbang. Namun, keberhasilannya membutuhkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan untuk memulai, menggerakkan dan memperbaiki gerakan diversifikasi konsumsi pangan. Indikator yang dapat mencerminkan status gizi masyarakat adalah status gizi pada anak balita yang diukur dengan berat badan dan tinggi badan menurut umur dan dibandingkan dengan standar baku rujukan WHO (2005). Selain itu, keadaan gizi masyarakat juga dapat diketahui dari besarnya masalah kekurangan gizi mikro pada kelompok rentan, yaitu Gangguan Akibat Kurang Yodium (GAKY), Anemia Gizi Besi (AGB), dan Kurang Vitamin A (KVA).

Prevalensi kurang gizi pada anak balita menurun dari 31 persen pada 1991 menjadi 18,4 persen pada 2007 dan 17,9 persen pada 2010, tetapi disparitas antarprovinsi mulai dari DI Yogyakarta 10,6 persen sampai Nusa Tenggara Barat (NTB) 30,5 persen masih perlu mendapat perhatian. Sebaliknya, prevalensi anak balita *stunting* secara nasional hanya dapat diturunkan dari 36,8 persen pada 2007 menjadi 35,6 persen pada 2010, tetapi disparitas antarprovinsi mulai dari DI Yogyakarta 22,5 persen sampai NTT 58,4 persen memerlukan penanganan program aksi, spesifik dan terpadu di setiap wilayah agar terjadi sinergi kegiatan antarsektor di pemerintah

dengan semua *stakehoders*. GAKY dapat diatasi dengan memberikan garam beryodium sesuai dengan standar. Masalah rendahnya konsumsi garam beryodium cukup (>30 ppm) di rumah tangga adalah hanya 62,3 persen, yang terjadi antara lain karena belum optimalnya gerakan masyarakat serta belum memadainya kampanye garam beryodium dan dukungan regulasi. Masalah lain adalah belum rutinnya pemantauan garam beryodium di masyarakat.

Xerophthalmia merupakan masalah kesehatan masyarakat yang telah dapat ditangani sejak 2006 (Studi Gizi Mikro di 10 provinsi), namun KVA pada anak balita dapat berakibat menurunnya daya tahan tubuh sehingga dapat meningkatkan kesakitan dan kematian. Untuk itu, suplementasi vitamin A tetap harus diberikan pada balita 6-59 bulan, setiap 6 bulan pada bulan kampanye kapsul vitamin A, yaitu pada Februari dan Agustus. Kapsul vitamin A juga harus didistribusikan pada balita di daerah endemik campak dan diare. Data Riskesdas 2010 menunjukkan cakupan pemberian kapsul vitamin A secara nasional pada anak balita sebesar 69,8 persen. Terjadi disparitas antarprovinsi dengan jarak 49,3 persen sampai 91,1 persen. Cakupan nasional menurun dari 71,5 persen. Sementara pada 2007 hanya 44,6 persen ibu nifas mendapat vitamin A dan meningkat menjadi 52,2 persen pada 2010.

Anemia Gizi Besi (AGB) masih dijumpai pada 26,3 persen anak balita (Studi Gizi Mikro, 2006). Analisis cakupan pemberian suplementasi besi-folat/tablet tambah darah (Fe3) dan cakupan pemeriksaan kehamilan (K4) menunjukkan adanya kesenjangan yang besar antara cakupan Fe3 dan K4. Riskesdas 2010 membuktikan, cakupan pemberian >90 tablet tambah darah (Fe3) pada ibu hamil

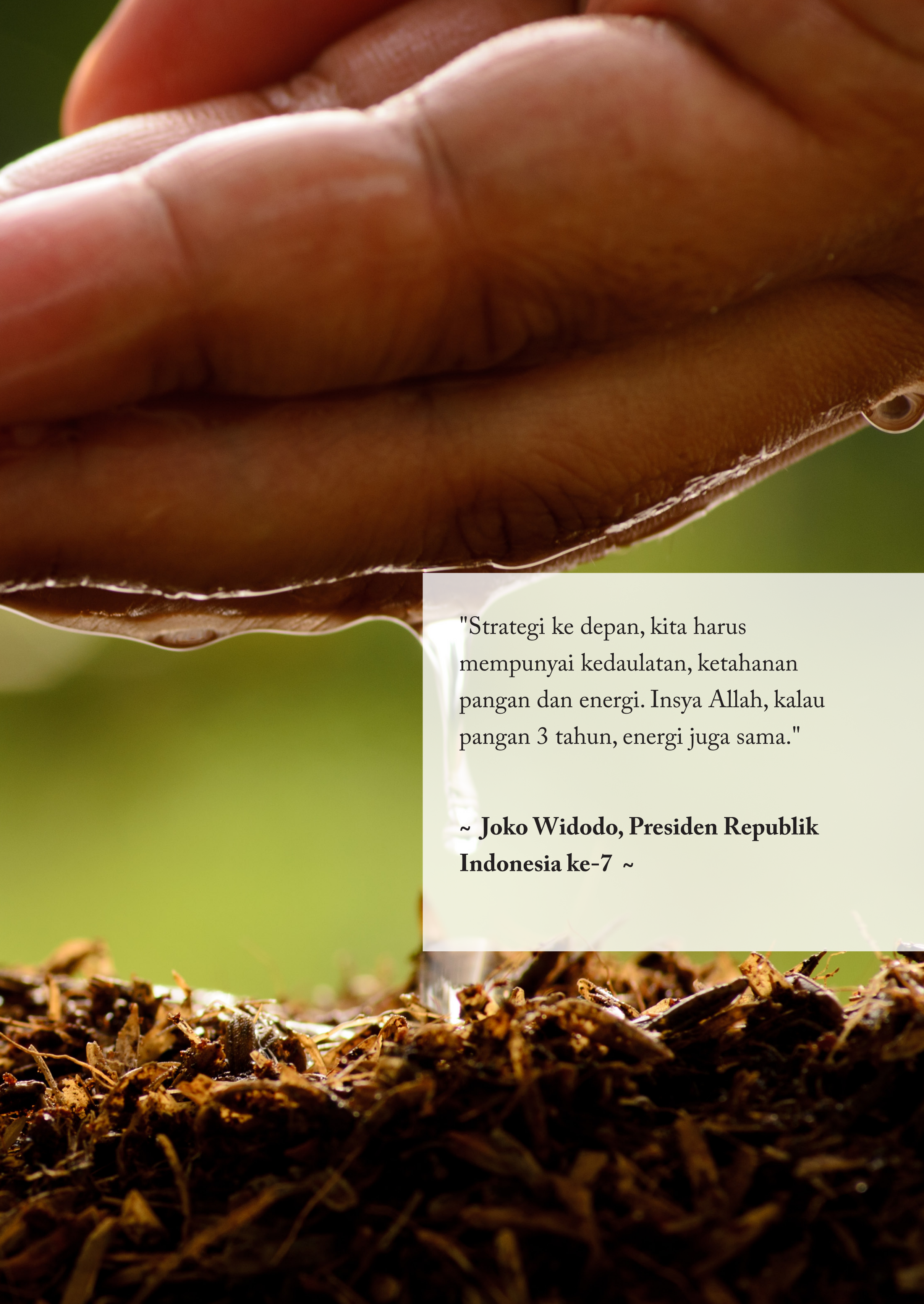
hanya 18 persen. Walaupun gizi masih menjadi masalah kesehatan masyarakat, di lain pihak telah terjadi kecenderungan peningkatan bayi dan anak di bawah dua tahun yang menderita gizi lebih dan kegemukan (obesitas) masing-masing 20 persen dan 12,6 persen (Riskesdas 2010). Kondisi ini akan menjadi beban ganda dalam pembangunan gizi masyarakat di masa mendatang.

Setidaknya terdapat dua faktor langsung yang saling mendorong atau mempengaruhi status gizi individu, yaitu faktor makanan dan penyakit infeksi. Konsumsi pangan dipengaruhi oleh ketersediaan dan distribusi pangan serta pola asuh, sedangkan penyakit infeksi berkaitan dengan tingginya kejadian penyakit menular dan buruknya kesehatan lingkungan. Dengan demikian, prospek ke depan, perbaikan gizi masyarakat tergantung pada peningkatan produksi pangan dalam negeri dan peningkatan pelayanan kesehatan. Sementara kualitas kesehatan dipengaruhi oleh konsumsi pangan yang cukup dan bergizi, pola asuh serta pelayanan kesehatan dan kesehatan lingkungan. Selain itu, ke depannya dipengaruhi juga oleh akar masalah yang mencakup, antara lain, daya beli masyarakat, akses pangan, akses informasi, akses pelayanan, kemiskinan, ketahanan pangan dan gizi, pendidikan, serta pembangunan ekonomi, politik dan sosial. Pembangunan dari faktor tersebut yang prospektif, tentu akan memperkuat prospek peningkatan status gizi masyarakat, terutama pada kualitas untuk menghasilkan SDM yang sehat dan produktif.*

BAB VI

SKENARIO DAN PREDIKSI KETAHANAN PANGAN 2015-2025

PESIMISTIS, OPTIMIS DAN TRANSFORMATIF



"Strategi ke depan, kita harus mempunyai kedaulatan, ketahanan pangan dan energi. Insya Allah, kalau pangan 3 tahun, energi juga sama."

~ Joko Widodo, Presiden Republik Indonesia ke-7 ~

SKENARIO DAN PREDIKSI KETAHANAN PANGAN 2015-2025

PESIMISTIS, OPTIMISTIS DAN TRANSFORMATIF

Pangan adalah kebutuhan paling hakiki bagi penduduk suatu negara. Karena peran dan fungsinya yang sangat vital, maka sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdiri, dasar negara Pancasila dan konstitusi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, telah mengamanatkan bahwa negara wajib memenuhi hak rakyat atas pangan. Negara wajib mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kewajiban negara di bidang pangan mencakup ketersediaan, keterjangkauan dan

pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang secara berkesinambungan.

Sesuai dengan amanah Pancasila dan UUD 1945, semua presiden yang memimpin negeri ini telah meletakkan landasan dasar, strategi, rencana aksi serta telah berupaya dan bekerja keras untuk mewujudkan ketahanan pangan melalui instrumen kebijakan pangan nasional, manajemen kebijakan pangan nasional, dan manajemen ketahanan pangan nasional. Ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dari ketahanan dan keamanan nasional (*national security*). Ketahanan pangan yang kokoh dan berkesinambungan akan memperkuat ketahanan dan keamanan nasional secara berkesinambungan pula.

Untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional yang kokoh dan berkesinambungan ternyata tidak semudah yang dibayangkan karena banyak faktor yang menguntungkan dan tidak menguntungkan yang mengiringinya. Berdasarkan faktor-faktor, baik yang tidak menguntungkan maupun yang menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia itulah, pada Bab VI ini ditulis secara khusus tentang skenario dan prediksi ketahanan pangan Indonesia dalam kurun waktu 10 tahun ke depan (2015-2025), serta dampak ancamannya terhadap ketahanan dan keamanan nasional.

Prediksi ketahanan pangan 2015-2025 didasarkan pada data kuantitatif dan kualitatif dengan penekanan utama pada komoditas pangan pokok dan strategis yang selama ini menjadi fokus pemerintah, yakni beras, jagung, kedelai, gula dan daging sapi. Data kuantitatif dan kualitatif diolah dari berbagai sumber, seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian (Kementan),

Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Variabel prediksi yang digunakan adalah skenario pesimistis, optimistis dan transformatif. Untuk lebih jelasnya, berikut adalah ulasannya:

Skenario Pesimistis

Skenario pesimistis dimaksudkan sebagai peringatan keras karena hampir semua faktor bergerak ke arah yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional. Karena faktor-faktor yang bergerak ke arah yang tidak menguntungkan perjalanan ketahanan pangan itulah, dalam kurun waktu 2015-2025 Indonesia diprediksi akan mengalami krisis pangan.

Dengan menggunakan basis data yang dikeluarkan oleh BPS, yang ditengarai sudah mengalami *overestimate,* kinerja produksi lima pangan pokok pada skenario pesimistis berjalan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Produksi beras dan jagung yang berdasarkan data selama ini surplus tetapi masih terus impor mengindikasikan terjadinya manipulasi data. Produksi pangan pokok dan strategis, seperti beras, jagung, kedelai, gula dan daging sapi akan terus menurun dan jauh di bawah kebutuhan konsumsi nasional.

Pada 2025, produksi beras diperkirakan akan terus menurun, paling tinggi hanya mencapai 24,2 juta ton. Faktor penghambat itu, antara lain, laju alih-fungsi atau konversi lahan sawah untuk kegunaan lain yang sulit terbendung. Dalam 10 tahun ke depan, dari sekitar 8,1 juta hektare sawah yang ada di Indonesia, tercatat 3,1 juta hektare atau 40 persennya yang terancam alih-fungsi lahan terkait tata ruang dan tata bangunan yang dilakukan Pemda. Faktor

lain yang tidak menguntungkan adalah infrastruktur pertanian yang semakin rusak, perubahan iklim yang sulit ditanggulangi karena buruknya strategi adaptasi dan mitigasi, serta ketidakcakapan administrasi dan birokrasi pemerintah dalam menjawab permasalahan dan tantangan yang timbul. Faktor penting lainnya adalah semakin menurunnya kualitas dan kuantitas petani Indonesia sehingga profesi petani menjadi semakin tidak menguntungkan dilihat dari segi status sosial dan imbalan materi, bahkan menjadi seorang pengemis lebih menguntungkan secara ekonomis dibandingkan dengan menjadi seorang petani.

> Dalam 10 tahun ke depan, dari sekitar 8,1 juta hektare sawah yang ada di Indonesia, tercatat 3,1 juta hektare atau 40 persennya yang terancam alih-fungsi lahan terkait tata ruang dan tata bangunan yang dilakukan Pemda.

Selanjutnya, produksi jagung yang diperkirakan tidak mengalami lonjakan berarti. Walaupun teknologi jagung hibrida telah diterima secara baik oleh petani jagung, produksinya sekitar 20,7 ton. Seperti halnya beras, angka produksi jagung sebesar itu diperkirakan tidak akan tercapai karena masih banyak faktor yang tidak menguntungkan yang mempengaruhinya, antara lain, masih kurangnya kesadaran dari para aparat pemerintah, terutama di daerah, tentang teknologi jagung hibrida yang memerlukan dukungan kebijakan pengelolaan air yang memadai. Faktor yang tidak menguntungkan lainnya adalah banyaknya kepentingan sehingga strategi integrasi sistem produksi pangan dan pakan di sentra-sentra produksi jagung untuk meningkatkan produksi jagung tidak akan mencapai sasaran.

Kemudian, produksi kedelai yang diperkirakan akan mencapai 994 ribu ton. Ini jauh dari tingkat konsumsi yang mencapai 3,1 juta ton. Tidak adanya insentif bagi peningkatan produksi, beralihnya para petani kedelai ke tanaman lain, dan tidak adanya pemihakan kepada usaha tani kedelai dalam negeri sehingga tidak mampu bersaing dengan usaha tani kacang tanah, kacang hijau, jagung, dan bahkan padi, adalah faktor-faktor yang tidak menguntungkan yang diperkirakan akan terus mengiringi sehingga produksi kedelai akan semakin menurun selama periode 2015-2025.

Kemudian, produksi gula yang tidak sampai 2,6 juta ton, sementara konsumsinya tercatat 3,3 juta ton. Ini suatu pertumbuhan produksi yang sangat lamban. Sistem usaha tani tebu di hulu dan revitalisasi pabrik gula di hilir yang berjalan di tempat dan masalah manajemen kinerja gula yang bersifat struktural merupakan faktor-faktor yang tidak menguntungkan yang diperkirakan akan tetap mewarnai produksi gula dalam negeri selama periode 2015-2025. Dalam periode tersebut, ancaman kehadiran pabrik gula rafinasi yang mengandalkan bahan baku gula mentah asal impor juga semakin nyata.

Sementara itu, produksi daging sapi pada 2025 diperkirakan akan mencapai 638 ribu ton. Ini angka produksi yang relatif rendah karena peternakan skala rakyat masih amat dominan dan peternakan skala komersial pada perusahaan penggemukan sapi komersial belum mampu menemukan tingkat keseimbangan produksi yang ideal. Produksi daging sapi tersebut lebih rendah dari angka konsumsi yang tercatat sebesar 689,3 ribu ton. Strategi pengembangan agribisnis

peternakan sapi potong yang belum menerapkan asas kelestarian, kesinambungan dan pelestarian yang tidak menguntungkan diperkirakan akan tetap mewarnai produksi daging sapi ke depan.

Dalam periode 2015-2025, laju peningkatan konsumsi pangan diperkirakan akan meningkat seiring dengan tingginya laju pertumbuhan penduduk, terutama karena pertambahan fertilitas yang cukup besar. Berdasarkan tingkat estimasi konsumsi per kapita per tahun yang dikeluarkan BPS serta dengan memperhitungkan proyeksi jumlah penduduk 10 tahun mendatang, konsumsi beras pada 2025 diperkirakan akan mencapai 33 juta ton, jagung 10,4 juta ton, kedelai 3,1 juta ton, gula 3,3 juta ton dan daging sapi 689 ribu ton.

Perhitungan pertambahan konsumsi pangan di atas telah mempertimbangkan skenario pertumbuhan penduduk pada 2015 yang tercatat 1,43 persen per tahun. Pertumbuhan penduduk dapat ditekan menjadi 1,37 persen per tahun pada 2020 dan menurun menjadi 1,31 persen per tahun pada 2025. Dengan menggunakan skenario moderat, penduduk Indonesia pada 2025 akan mencapai 293 juta jiwa, yang tentu saja memerlukan tambahan produksi pangan yang cukup signifikan. Dengan tambahan penduduk perkotaan menjadi hampir 164 juta jiwa (atau 60 persen), maka tekanan terhadap permintaan pangan juga akan semakin besar.

Tabel 6 Prediksi Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Pesimistis)

(dalam ton)

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging
2015	40,327,175	6,098,817	900,866	2,416,508	483,251
2016	38,714,088	5,824,371	909,820	2,433,129	496,876
2017	37,101,001	5,562,275	918,863	2,449,864	510,884
2018	35,487,914	5,311,973	927,996	2,466,715	525,288
2019	33,874,927	5,072,935	937,220	2,483,682	540,098
2020	32,261,740	4,844,653	946,536	2,500,765	555,325
2021	30,648,653	4,626,644	955,944	2,517,966	570,982
2022	29,035,566	4,418,445	965,445	2,535,285	587,080
2023	27,422,479	4,219,615	975,041	2,552,723	603,632
2024	25,809,392	4,029,733	984,733	2,570,281	620,650
2025	24,196,305	3,848,395	994,520	2,587,960	638,149

Sumber: Estimasi (Perkiraan)

Tabel 7 Prediksi Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Pesimistis)

(dalam ton)

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2015	29,735,777	9,298,817	2,810,082	2,973,578	618,218
2016	30,113,262	9,416,862	2,845,755	3,011,326	626,066
2017	30,484,112	9,532,832	2,880,801	3,048,411	633,776
2018	30,847,746	9,646,546	2,915,165	3,084,775	641,336
2019	31,203,930	9,757,930	2,948,825	3,120,393	648,742
2020	31,552,082	9,866,802	2,981,726	3,155,208	655,980
2021	31,891,738	9,973,018	3,013,824	3,189,174	663,041
2022	32,219,753	10,075,593	3,044,822	3,221,975	669,861
2023	32,545,906	10,177,586	3,075,644	3,254,591	676,642
2024	32,853,434	10,273,754	3,104,706	3,285,343	683,035
2025	33,154,096	10,367,776	3,133,119	3,315,410	689,286

Sumber: Estimasi (Perkiraan)

Rendahnya produksi pangan nasional dalam kurun waktu 2015-2025 akan berakibat pada terganggunya ketersediaan atau penyediaan pangan nasional selama periode tersebut. Kekurangan stok pangan nasional dapat dipastikan harus ditutupi oleh impor, sehingga ketergantungan pada pangan impor semakin tinggi. Karena adanya ketergantungan kepada pangan impor yang tinggi, bukan hanya devisa negara yang akan dikeluarkan setiap tahun semakin besar, nasib para petani juga akan semakin terpuruk, bahkan kedaulatan NKRI bisa ”tergadai”. Indonesia bisa terperangkap dalam ”jebakan” komoditas pangan impor.

Haiti, Ghana dan Honduras dapat dijadikan sebagai contoh. Pada dekade 1990-an, Haiti, negara di kawasan Laut Karibia itu mulai membuka pintu lebar-lebar bagi masuknya berbagai komoditas pangan impor. Sekarang ini, di negara yang berpenduduk 8 juta jiwa itu, bukan hanya pasar domestiknya yang semakin dijejali oleh produk-produk pangan impor, nasib para petani dan industri pangan dalam negerinya juga sudah hancur. Haiti yang semula mampu berswasembada pangan, sekarang menjadi negara yang sangat tergantung pada pangan impor, terutama dari AS. Dalam kondisi seperti itu, apabila AS menghentikan impornya, Haiti pun terancam krisis pangan dan kelaparan.

Ghana dan Honduras adalah contoh lainnya. Ketergantungan kepada impor beras telah berdampak buruk terhadap kehidupan para petani dan pertanian mereka. Liberalisasi pertanian yang diminta oleh Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*, WTO) yang didukung oleh IMF dan Bank Dunia yang diberlakukan sejak 1990-an, telah membuat para petani Ghana dan Honduras semakin

terperangkap dalam kesulitan. Liberalisasi pangan yang tidak lagi menempatkan beras sebagai komoditas strategis dan serbuan komoditas pangan murah dari AS, menjadikan kedua negara ”agraris” yang berupaya untuk berswasembada pangan bagi rakyatnya sendiri itu, kini justru bergantung pada pangan impor. Seperti Haiti, nasib para petani dan industri pangan Ghana dan Honduras juga sudah ambruk. Penyebab ambruknya bekas negara adidaya Uni Soviet dan Yugoslavia, salah satunya, karena pemenuhan kebutuhan pangannya bergantung pada pasokan impor dari negara-negara *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Kalau terus-menerus bergantung kepada komoditas pangan impor, Indonesia nanti bisa seperti Haiti, Ghana dan Honduras, bahkan Uni Soviet dan Yugoslavia.

Untuk mendapatkan bahan pangan impor pada masa mendatang juga tidak mudah. Kalau pun impor dapat dilakukan, diperkirakan harganya akan sangat mahal karena ketersediaan pangan global juga diperkirakan akan mengalami defisit yang cukup besar menyusul ledakan jumlah penduduk dunia, dampak perubahan iklim, maraknya praktik spekulan pangan, dan hasil pangan dialihkan untuk bahan baku energi *biofuel*. Pada 2025, dunia diperkirakan akan mengalami defisit pangan kurang lebih 70 juta ton dengan prediksi jumlah penduduk dunia akan mencapai 8 miliar jiwa. Bahkan, untuk beras kondisinya lebih mencekam. Kebutuhan beras secara global pada 2025 diperkirakan akan mencapai 800 juta ton, sedangkan kemampuan produksinya hanya 600 juta ton.

Kondisi pangan dunia pada 2025 diperkirakan akan mengalami ketidakseimbangan karena jumlah permintaan pangan melebihi jumlah ketersediaan pangan. Perkiraan neraca pangan global

2025 memperlihatkan, dunia akan mengalami krisis pangan. Karena perkiraan krisis pangan itulah, beberapa negara telah mengambil kebijakan untuk melindungi produksi serta menjamin ketersediaan pangan di dalam negerinya sehingga harga-harga pangan dunia terus meningkat. Jika defisit pangan dalam negeri tidak bisa ditutupi oleh impor, Indonesia selama periode 2015-2025 akan mengalami krisis pangan.

> Kalau terus-menerus bergantung kepada komoditas pangan impor, Indonesia nanti bisa seperti Haiti, Ghana dan Honduras, bahkan Uni Soviet dan Yugoslavia.

Defisit stok pangan nasional dan ketergantungan kepada impor akan mengakibatkan harga pangan di pasar domestik melambung. Harga pangan yang melambung mengakibatkan daya beli masyarakat terhadap pangan jatuh. Tingkat kemiskinan diperkirakan akan semakin tinggi melebihi angka kemiskinan sekarang ini yang tercatat sekitar 28 juta jiwa. Komoditas pangan pokok dan strategis juga memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkages*) dan keterkaitan ke belakang (*backward linkages*) dengan bidang pertanian lain dan industri terkait. Terguncangnya stabilitas harga pangan pokok dan strategis di pasar dapat dipastikan akan mengguncang sektor yang terkait. Khusus industri yang terkait, tentu bisa menyebabkan industri yang bersangkutan gulung tikar (bangkrut) sehingga pengangguran akan semakin membludak dari angka pengangguran terbuka sekarang ini yang tercatat sekitar 8 juta orang.

Kemiskinan dan pengangguran yang tinggi mengakibatkan aksesibilitas (keterjangkauan masyarakat) terhadap pangan menjadi

Konversi lahan tidak hanya mengakibatkan masalah produksi pangan menurun, tapi bisa juga menyebabkan konflik horizontal, seperti perebutan lahan antarpemilik untuk kepentingan yang berbeda atau antarkelompok masyarakat, bahkan antardesa.

rendah, stabilitas (keberlangsungan) pangan yang bermutu tidak terjamin, dan utilitas (pemanfaatan) pangan menjadi tidak berkualitas. Angka penduduk Indonesia yang kekurangan gizi, busung lapar, kelaparan bahkan meninggal dunia karena kelaparan diperkirakan akan meningkat di negeri ini. Kasus anggota masyarakat yang makan nasi aking (tiwul) karena rendahnya aksesibilitas mereka terhadap pangan akan kembali terulang.

Krisis pangan tidak hanya mengakibatkan meningkatnya angka kemiskinan dan pengangguran, tetapi juga gejolak sosial dan politik termasuk semakin maraknya ideologi radikal yang dapat membahayakan keamanan nasional. Kriminalitas, konflik horizontal (antaranggota masyarakat) dan konflik vertikal (antarmasyarakat dan pemerintah) bisa terjadi di mana-mana. Kemiskinan dan pengangguran itu layaknya batang padi atau pohon kayu yang layu, kemudian mengering. Ada percikan api sedikit saja pasti akan terbakar. Dalam kondisi miskin dan pengangguran, setiap orang mudah marah dan bertindak anarkis.

Demikian juga akibat kurang gizi. Indonesia bukan hanya akan menghadapi tingginya kematian anak balita, melainkan juga *the lost generation* pada dekade-dekade yang akan datang. Lahirnya generasi bodoh karena kurang gizi mengakibatkan bangsa ini pada masa mendatang akan tetap berkubang dalam kemiskinan. Buruknya

kualitas fisik anak-anak Indonesia karena kurang gizi, akan berimbas pada gangguan intelektualitas, sehingga Indonesia pada masa depan akan dibangun oleh fondasi manusia yang rapuh dan mudah ambruk. Dengan SDM seperti itu tentu daya saing bangsa akan melemah dan semakin tertinggal dari negara lain.

Pada masa mendatang, kepemilikan lahan lintas batas negara diperkirakan akan semakin meningkat termasuk di Indonesia. Sebagai contoh, perusahaan multinasional Korea, Daewoo Logistics, ditengarai telah memiliki satu bidang lahan yang luas di kawasan Madagaskar guna membudidayakan jagung dan tanaman pertanian lainnya untuk keperluan produksi *biofuel*. Sementara itu, Libya mempunyai sekitar 250 ribu hektare lahan di Ukraina, dan sebagai gantinya Ukraina memperoleh akses ke sumber gas alam di Libya. China tidak mau ketinggalan telah memulai eksplorasi lahan di sejumlah negara di Asia Tenggara. Sedangkan negara-negara Arab telah mencari lahan di negara-negara Afrika, Asia Timur dan Asia Tenggara. Qatar misalnya, berencana menyewa lahan di sepanjang pantai di Kenya untuk ditanami sayur-sayuran dan buah-buahan.

Konversi lahan diperkirakan akan semakin meningkat selama periode 2015-2025 karena pembangunan fisik yang terus berkembang. Konversi lahan tidak hanya mengakibatkan masalah produksi pangan menurun, tapi bisa juga menyebabkan konflik horizontal, seperti perebutan lahan antarpemilik untuk kepentingan yang berbeda atau antarkelompok masyarakat, bahkan antardesa. Konversi lahan bisa pula mengakibatkan konflik vertikal antaranggota masyarakat dan perusahaan swasta maupun asing, bahkan antara masyarakat dan Pemerintah Pusat atau Pemda. Konversi lahan dapat pula

> Kasus-kasus yang mengarah pada kriminalisasi petani kecil karena mengembangkan varietas unggul jagung, tapi dituduh melakukan pencurian hak cipta benih induk, tidak akan terulang lagi.

mengakibatkan konflik antara warga masyarakat setempat dan negara asing.

Skenario Optimistis

Skenario optimistis melukiskan bahwa semua faktor-faktor kinerja produksi pangan bergerak ke arah yang menguntungkan perjalanan ketahanan pangan Indonesia. Misalnya, laju alih fungsi lahan sawah dapat dikendalikan dengan semakin tingginya kredibilitas Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat daerah, provinsi, dan nasional yang dihargai dan dipatuhi oleh segenap *stakeholders* di Indonesia, sehingga pencetakan sawah-sawah baru akan berjalan dengan baik dan benar. Demikian pula langkah adaptasi dan mitigasi perubahan iklim semakin membawa hasil, terutama dengan semakin berhasilnya integrasi Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) di tingkat produksi dengan kelembagaan penyuluhan pertanian.

Dalam skenario optimistis, produksi pangan pada lima tahun pertama komoditas pangan atau pada periode 2015-2019, diprediksi akan terus terjadi peningkatan seiring dengan adanya faktor-faktor yang menguntungkan di atas. Skenario produksi pangan yang optimistis tidak berbeda jauh dengan rencana strategis pemerintah, *i.e* Kementan. Pada 2019, produksi beras diperkirakan akan mencapai 46,7 juta ton, jagung 22,5 juta ton, kedelai 1,4 juta ton, gula 3,1 juta ton dan daging sapi 709 ribu ton. Dengan laju pertumbuhan

produksi yang optimistis tersebut, maka pada 2025, produksi padi diperkirakan sebesar 54,4 juta ton, jagung 28,5 juta ton, kedelai 1,5 juta ton, gula 3,3 juta ton dan daging sapi 1,3 juta ton.

Target produksi beras sebesar 54,4 juta ton pada 2025 akan tercapai karena aparat birokrasi mampu menghasilkan kebijakan yang memihak dan memberdayakan petani, sebagai bentuk insentif yang akan berkontribusi pada peningkatan produksi dan produktivitas pangan. Para perumus dan pelaksana kebijakan di tingkat pusat, provinsi dan daerah juga akan mampu mewujudkan program pencetakan sawah-sawah baru terutama di luar Jawa, serta memberikan perlindungan bagi sawah-sawah subur beririgasi teknis, terutama di Jawa dan Bali. Perumus kebijakan juga akan memenuhi janji-janji politik untuk memperbaiki dan membangun jaringan irigasi, infrastruktur pertanian dan infrastruktur lain secara umum.

Perkiraan produksi jagung sebesar 28,5 juta ton akan teralisasi karena teknologi produksi baru akan semakin merata. Pergeseran sistem produksi jagung dengan benih hibrida ke arah benih bioteknologi, bahkan dengan teknologi rekayasa genetika, diperkirakan akan terwujud beserta perangkat kebijakannya. Personel Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Rekayasa Genetika (KKH-PRG) yang mendukung sistem kebijakan promotif pengembangan bioteknologi akan mampu bekerja dengan baik dan benar.

Demikian pula aparat birokrasi akan mampu mewujudkan sistem penangkaran benih hibrida dan bahkan benih bioteknologi yang memberdayakan petani kecil. Kasus-kasus yang mengarah pada kriminalisasi petani kecil karena mengembangkan varietas

unggul jagung, tapi dituduh melakukan pencurian hak cipta benih induk, tidak akan terulang lagi. Negara pun akan memberikan perlindungan kepada petani kecil, sehingga ada kepastian usaha pada sektor swasta yang bergerak di bidang pengembangan benih jagung berteknologi tinggi.

Produksi kedelai sebesar 1,5 juta ton sebenarnya bukan sesuatu yang mustahil untuk dicapai karena aparat birokrasi dan perumus kebijakan secara sungguh-sungguh akan berupaya mewujudkannya. Pemerintah juga akan bekerja sama dengan sektor swasta dan akademisi untuk mengembangkan sistem inovasi dan perubahan teknologi berbasis penguasaan dan akses teknologi baru bagi peningkatan produksi dan produktivitas kedelai. Dukungan kebijakan harga dan perdagangan kedelai pun akan dilakukan.

Demikian pula petani kedelai diperkirakan akan mendapat penjaminan harga pembelian oleh industri pengolahan kedelai, seperti industri kecap, perajin tahu dan tempe dan industri pangan lainnya serta kekhasan pangan lokal dalam industri kuliner. Alih-fungsi tanaman kedelai menjadi tanaman lain, seperti ubikayu dan kelapa sawit tidak akan terjadi sehingga petani melihat ekspektasi tambahan penerimaan dan pendapatan baru dari usaha tani kedelai sebagai salah satu *driver* berharga penting dalam pengembangan kedelai di Indonesia.

Produksi gula pada 2025 diperkirakan mencapai 3,3 juta ton. Prediksi sebesar itu akan menjadi kenyataan karena strategi kebijakan dan langkah-langkah perbaikan usaha tani tebu untuk meningkatkan produksi dan produktivitas akan dilakukan di lapangan. Pemerintah

juga akan lebih fokus pada langkah nyata dalam peningkatan akses permodalan, informasi pasar bagi petani di tingkat bawah, terutama untuk pekerjaan besar, seperi bongkar ratoon dan sebagainya. Realisasi Kredit Ketahanan dan Energi (KKE) pun akan diperbaiki dengan memperluas jangkauan kepada petani tebu, tidak hanya untuk petani padi dan palawija. Program pembenahan kelompok tani dan perbaikan sarana dan prasarana lain akan diteruskan sehingga posisi tawar para petani dalam bernegosiasi dengan pabrik gula dan pelaku pasar lainnya menjadi kuat.

BUMN secara serius juga berminat melakukan usaha penggemukan sapi yang melibatkan kaum profesional peternakan yang telah teruji keandalannya.

Sistem insentif kebijakan dan aransemen kelembagaan tentang ketentuan impor gula mentah pun akan diperbaiki. Kebijakan perdagangan diarahkan untuk berorientasi kepada kepentingan domestik dalam menunjang pencapaian swasembada gula. Proses penyusunan, organisasi dan implementasi kebijakan akan dilakukan secara transparan dan akuntabel untuk mewadahi kepentingan *stakeholders*, terutama kelompok terbesar dan paling penting dalam strategi pembangunan. Masuknya tata-nilai baru berupa sistem rasional ekonomi yang kapitalistik akan mampu mengubah basis kelembagaan gula yang telah terbangun cukup kuat di hulu.

Perkiraan produksi daging sapi sebesar 1,1 juta ton cukup realistis karena kesalahan pemerintah masa lalu yang tidak terlalu cermat mewujudkan swasembada daging akan diperbaiki. Pemerintah juga akan menyediakan sapi bakalan dari dalam negeri melalui

pengembangan *breeding farm* secara sistematis dengan landasan akademik yang memadai. Kemampuan teknis para pemulia ternak dan praktisi peternakan di dalam negeri juga cukup mumpuni. Pemerintah juga akan memberikan dukungan kepada peternak dalam negeri, termasuk skala kecil dan menengah, dengan menyediakan akses permodalan dan pembiayaan kepada peternak yang mampu melakukan pembibitan. Penyediaan program kredit usaha pembibitan sapi (KUPS) akan disertai pendampingan secara spartan dan pengawalan progam di tingkat lapangan.

Sektor perbankan tidak ketinggalan akan serius dan penuh perhatian dalam melaksanakan penyaluran KUPS, bekerja sama lebih erat dengan petugas teknis peternakan, saling memahami tugas dan tanggung jawab masing-masing. BUMN secara serius juga berminat melakukan usaha penggemukan sapi yang melibatkan kaum profesional peternakan yang telah teruji keandalannya.

Dalam hal konsumsi, skenario optimistis menunjukkan bahwa konsumsi beras pada 2025 mencapai 32 juta ton, jagung 9,6 juta ton, kedelai 2,8 juta ton, gula 3 juta ton, dan daging sapi 626 ribu ton. Prediksi konsumsi pangan yang optimistis ini didasarkan pada laju pertumbuhan penduduk yang akan menurun menjadi 1,2 persen pada 2025 karena keberhasilan program-program kependudukan, seperti keluarga berecana dan keluarga harapan.

Tabel 8 Prediksi Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Optimistis)

(dalam ton)

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2015	42,661,650	20,549,000	1,295,000	2,950,000	448,000
2016	43,642,620	21,022,000	1,325,000	2,986,000	498,000
2017	44,646,390	21,506,000	1,355,000	3,040,000	557,000
2018	45,673,530	22,000,000	1,386,000	3,094,000	627,000
2019	46,727,460	22,506,000	1,418,000	3,149,000	709,000
2020	47,933,730	23,407,555	1,432,094	3,170,659	766,321
2021	49,171,139	24,345,226	1,446,328	3,192,468	828,276
2022	50,440,492	25,320,457	1,460,704	3,214,426	895,240
2023	51,742,614	26,334,756	1,475,223	3,236,536	967,618
2024	53,078,350	27,389,685	1,489,886	3,258,797	1,045,847
2025	54,448,568	28,486,873	1,504,694	3,281,212	1,130,401

Sumber: Estimasi (Perkiraan)

Tabel 9 Prediksi Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Optimistis)

(dalam ton)

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2015	448,000	8,583,523	2,554,620	2,725,780	562,016
2016	498,000	8,692,488	2,587,050	2,760,382	569,151
2017	557,000	8,799,538	2,618,910	2,794,377	576,160
2018	627,000	8,904,504	2,650,150	2,827,710	583,033
2019	709,000	9,007,320	2,680,750	2,860,360	589,765
2020	766,321	9,107,818	2,710,660	2,892,274	596,345
2021	828,276	9,205,862	2,739,840	2,923,409	602,765
2022	895,240	9,300,547	2,768,020	2,953,477	608,964
2023	967,618	9,394,694	2,796,040	2,983,375	615,129
2024	1,045,847	9,483,466	2,822,460	3,011,565	620,941
2025	1,130,401	9,570,254	2,848,290	3,039,125	626,624

Sumber: Estimasi (Perkiraan)

Tingginya produksi pangan nasional dalam periode 2015-2025 membuat surplus pangan yang akan membuat ketersediaan atau penyediaan pangan nasional cukup terjamin selama periode tahun tersebut. Terjaminnya stok pangan nasional membuat Indonesia tidak akan melakukan impor. Dengan terjaminnya stok pangan nasional, maka aksesibilitas masyarakat Indonesia terhadap pangan akan meluas, termasuk terjadinya pemerataan stok antarwaktu dan antarwilayah. Terjaminnya stok pangan juga membuat stabilitas pangan masyarakat akan terjaga serta terjamin keberlanjutannya. Dengan aksesibilitas terhadap pangan yang terjangkau karena stabilitas pangan terjamin, maka daya beli masyarakat akan meningkat sehingga penduduk miskin dapat diturunkan.

Dengan ketersediaan yang mencukupi, aksesibilitas yang meluas, dan stabilitas pangan yang terjamin, maka tingkat keamanan dan kualitas makanan pangan rakyat Indonesia diperkirakan akan semakin membaik. Dengan demikian, cerita masyarakat Indonesia yang kekurangan gizi, busung lapar, bahkan meninggal dunia akibat kelaparan hanya akan menjadi cerita masa lalu. Karena gizi yang baik, maka SDM Indonesia kelak akan benar-benar cerdas, tangguh dan mampu bersaing di dunia internasional.

Inilah sesungguhnya kondisi ideal bagi bangsa-negara Indonesia. Yakni, menjadi negeri yang *gemah ripah loh jinawi, tata tenteram karta raharja* dengan ketahanan pangan nasional yang kuat, kokoh dan berkelanjutan. Kondisi ideal ini pula yang akan memperkuat ketahanan dan keamanan nasional. Bangsa Indonesia akan makmur dan sejahtera sehingga tidak ada gejolak dan politik yang dapat mengganggu keamanan nasional.

Skenario Transformatif

> Prasyarat yang diperlukan untuk peningkatan beras, Pemerintah Pusat wajib bermitra dengan seluruh Pemda yang memiliki potensi produksi padi dalam rangka mewujudkan peningkatan produksi dan produktivitas.

Skenario transformatif (moderat) memperlihatkan bahwa masih ada faktor-faktor yang tidak menguntungkan yang akan mengiringi perjalanan ketahanan pangan nasional. Faktor yang tidak menguntungkan itu akan saling berinteraksi dengan faktor yang menguntungkan dalam membentuk kinerja manajemen ketahanan pangan nasional. Skenario transformatif juga merujuk pada respon kebijakan yang memadai terhadap permasalahan yang terjadi di lapangan.

Apabila terdapat satu-dua faktor cenderung bergerak ke arah yang tidak mendukung, para pemangku kepentingan secara integratif akan melakukan respon yang baik serta menerapkan opsi solusi yang menguntungkan. Misalnya, apabila laju alih fungsi lahan semakin tidak terkendali, pemerintah akan menempuh strategi yang keras dengan menerapkan skema insentif dan disinsentif (*rewards and punishments*) untuk pelanggaran RTRW yang amat mengganggu pencapaian ketahanan pangan. Skenario transformatif juga dimaksudkan sebagai panduan bagi *stakeholders* untuk memberikan reaksi yang diperlukan apabila arah kebijakan bergerak ke arah yang tidak menguntungkan.

Berdasarkan skenario transformatif, produksi beras Indonesia pada 2025 diperkirakan akan mencapai 47,6 juta ton, produksi jagung

23,5 juta ton, produksi kedelai 1 juta ton, produksi gula 2,6 juta ton dan produksi daging sapi 650 ribu ton. Prediksi produksi tersebut lebih tinggi dari skenario pesimistis, tapi masih lebih rendah dari skenario optimistis.

Produksi beras sebesar itu akan tercapai karena strategi peningkatan produktivitas per satuan lahan dan produktivitas per satuan tenaga kerja dapat berjalan dengan baik. Prasyarat yang diperlukan untuk itu adalah bahwa Pemerintah Pusat wajib bermitra dengan seluruh Pemda yang memiliki potensi produksi padi dalam rangka mewujudkan peningkatan produksi dan produktivitas. Demikian pula harus ada pembenahan di sektor usaha tani padi di hulu, perbaikan tata niaga di tengah serta pengurangan susut dan *loss* di hilir yang sering terlupakan. Skema perdagangan produk beras dari petani, yang masih mengandalkan pedagang pengumpul, tengkulak dan penggilingan padi pun harus segera diperbaiki, diarahkan menuju pada perbaikan efisiensi dan pembenahan kelembagaan yang menyeluruh. Interaksi antara pedagang, penggilinan padi, pedagang pasar induk, pengecer dan konsumen juga harus segera diperbaiki. Perumusan langkah-langkah adaptasi kekeringan karena perubahan iklim (dan musim basah yang menyebabkan banjir dan tanaman hampa atau puso) secara komprehensif harus dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam kurun waktu 2015-2025, kinerja ketersediaan pangan pokok, khususnya beras, masih amat tergantung pada upaya memodernisasi kelembagaan ketahanan pangan atau lembaga parastatal yang

saat ini dilaksanakan oleh Perum Bulog. Penguatan kelembagaan adalah salah satu syarat utama untuk melaksanakan kebijakan harga (*pricing policy*) komoditas pangan pokok dan strategis. Skema kelembagaan yang diamanatkan oleh UU No.18/2018 tentang Pangan masih memungkinkan untuk mendirikan Badan Otoritas Pangan Nasional (BOPN) yang berada langsung di bawah Presiden, atau bahkan setingkat kementerian. Apabila lembaga baru BOPN ini kelak mampu melakukan manajemen stok secara baik dengan tingkat governansi yang cukup tinggi, apalagi dengan otoritas yang lebih besar, akan terlalu sulit bagi spekulan swasta untuk menandingi kemampuannya dalam mengelola beras.

> Dukungan kebijakan stabilisasi harga daging sapi juga harus dilaksanakan secara lebih konsisten, terutama untuk mengantisipasi peraturan perundang-undangan baru yang memberikan keleluasaan melakukan impor berbasis zona asalkan tidak membawa penyakit mulut dan kuku.

Selanjutnya, prediksi produksi jagung hingga 23,5 juta ton masih tergolong moderat apabila perubahan teknologi ke arah hibrida dan bioteknologi masih belum memenuhi harapan. Untuk itu, dukungan penelitian dan pengembangan yang bervisi pada pengembangan protokol zonasi, sertifikasi dan standarisasi jagung hibrida akan sangat membantu mengurangi inefisiensi pada usaha tani jagung. Alokasi anggaran dan dana penelitian untuk mendukung perubahan teknologi produksi di hulu ini sangat dibutuhkan. Dukungan kebijakan dalam konteks manajemen harga dan manajemen stok

jagung juga perlu dikembangkan untuk membangun sistem insentif yang menjadi dorongan peningkatan produksi dan produkvitas.

Kemudian, produksi kedelai diperkirakan akan mencapai 2,6 juta ton. Ini perkiraan yang sangat moderat karena sistem produksi kedelai sudah kembali bergulir normal dan para petani akan memperoleh penjaminan harga yang memadai. Syaratnya, pemerintah harus lebih serius membangun pertanian tanaman pangan kedelai dan tidak bergantung kepada kedelai impor.

Lalu, produksi daging sapi diperkirakan akan mencapai 650 ribu ton. Produksi daging sapi sebesar itu hanya dapat terwujud apabila terdapat suatu kebijakan yang mampu memberikan insentif untuk menggairahkan petani/peternak kecil. Misalnya melalui pengembangan ekonomi daerah dan integrasi dengan sektor perkebunan yang melibatkan peternak kecil sebagai pelaku mayoritas. Dukungan kebijakan stabilisasi harga daging sapi juga harus dilaksanakan secara lebih konsisten, terutama untuk mengantisipasi peraturan perundang-undangan baru yang memberikan keleluasaan melakukan impor berbasis zona asalkan tidak membawa penyakit mulut dan kuku.

Tabel 10 Prediksi Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025 (Skenario Transformatif)

(dalam ton)

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2015	40,481,387	18,950,431	901,856	2,420,726	484,050
2016	41,147,073	19,360,550	911,820	2,441,632	498,520
2017	41,823,706	19,779,544	921,895	2,462,718	513,423
2018	42,511,466	20,207,606	932,080	2,483,986	528,771
2019	43,210,536	20,644,932	942,379	2,505,437	544,578
2020	43,921,101	21,091,723	952,791	2,527,074	560,858
2021	44,643,351	21,548,182	963,318	2,548,898	577,624
2022	45,377,478	22,014,521	973,962	2,570,910	594,891
2023	46,123,677	22,490,951	984,723	2,593,112	612,675
2024	46,882,146	22,977,693	995,603	2,615,506	630,990
2025	47,653,088	23,474,968	1,006,603	2,638,094	649,853

Sumber: Estimasi (Perkiraan)

Tabel 11 Prediksi Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2015-2025(Skenario Transformatif)

(dalam ton)

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2015	40,481,387	18,950,431	901,856	2,420,726	484,050
2016	41,147,073	19,360,550	911,820	2,441,632	498,520
2017	41,823,706	19,779,544	921,895	2,462,718	513,423
2018	42,511,466	20,207,606	932,080	2,483,986	528,771
2019	43,210,536	20,644,932	942,379	2,505,437	544,578
2020	43,921,101	21,091,723	952,791	2,527,074	560,858
2021	44,643,351	21,548,182	963,318	2,548,898	577,624
2022	45,377,478	22,014,521	973,962	2,570,910	594,891
2023	46,123,677	22,490,951	984,723	2,593,112	612,675
2024	46,882,146	22,977,693	995,603	2,615,506	630,990
2025	47,653,088	23,474,968	1,006,603	2,638,094	649,853

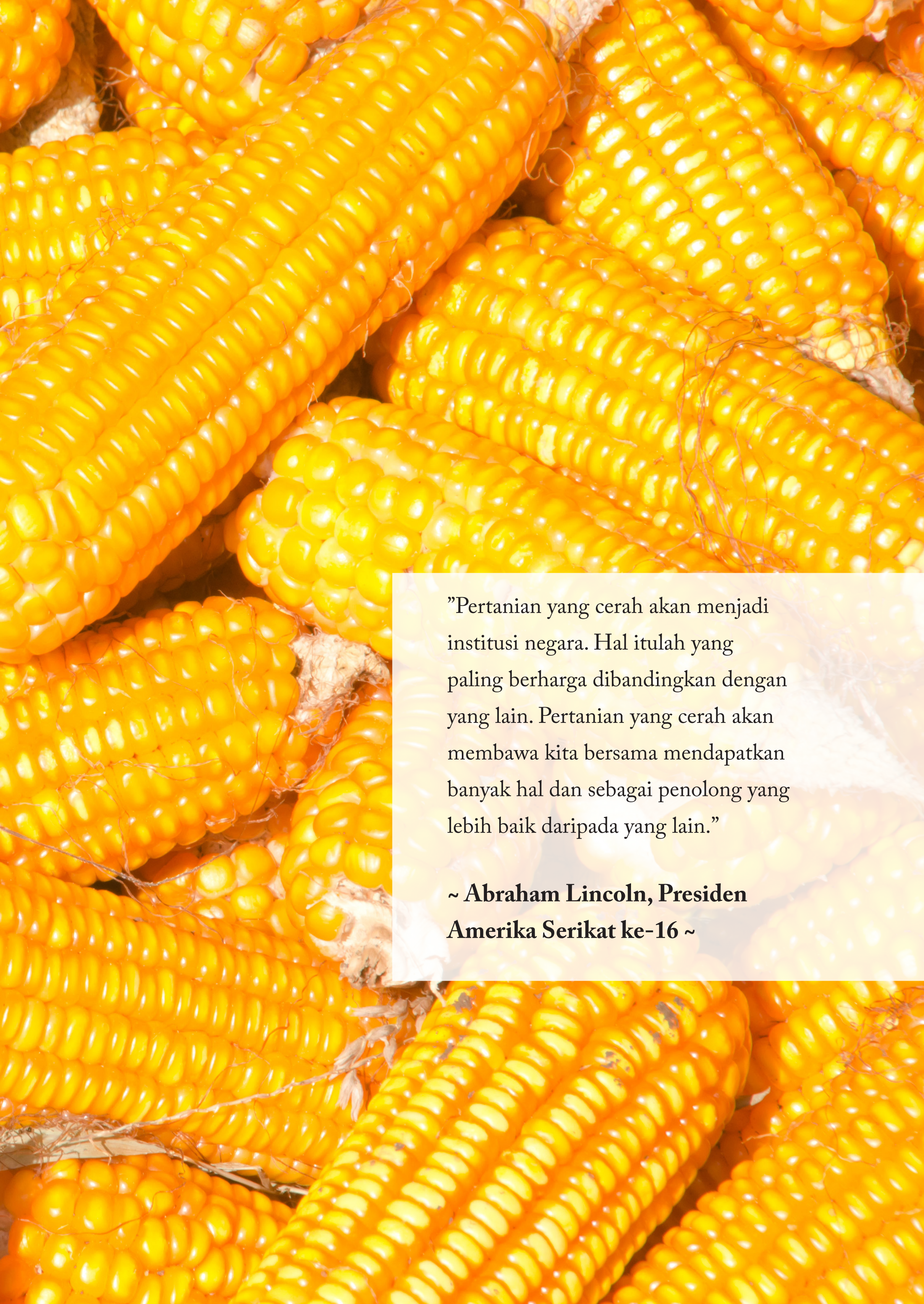
Sumber: Estimasi (Perkiraan)

Dalam hal konsumsi, konsumsi beras pada 2025 diperkirakan akan mencapai 32,6 juta ton, konsumsi jagung (10 juta ton) termasuk penggunaan jagung untuk kebutuhan industri pakan ternak, konsumsi kedelai (3 juta ton), konsumsi gula (3,3 juta ton) dan konsumsi daging sapi (658 ribu ton). Dalam skenario trasformatif, dilihat dari produksi dan konsumsi, tergambar bahwa Indonesia dalam kurun waktu 2015-2025 sudah berketahanan pangan beras dan jagung, namun kedelai, gula dan jagung belum.

Masih ada faktor-faktor yang tidak menguntungkan yang akan mengiringi perjalanan ketahanan pangan nasional dalam skenario transformatif. Artinya, masih ada pula faktor-faktor yang kurang mendukung ketahanan dan keamanan nasional. Mengingat hal itu, kredibilitas kebijakan pemerintah dipertaruhkan untuk mengembalikan faktor-faktor yang tidak menguntungkan menuju arah yang lebih menguntungkan perjalanan ketahanan pangan nasional untuk memperkuat ketahanan dan keamanan nasional.*

BAB VII
REKOMENDASI

PERKUAT KETAHANAN PANGAN NASIONAL



”Pertanian yang cerah akan menjadi institusi negara. Hal itulah yang paling berharga dibandingkan dengan yang lain. Pertanian yang cerah akan membawa kita bersama mendapatkan banyak hal dan sebagai penolong yang lebih baik daripada yang lain.”

~ Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat ke-16 ~

REKOMENDASI

PERKUAT KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Presiden RI ke-1 Ir. Soekarno, seperti tertulis pada pendahuluan buku ini, mengatakan bahwa pangan adalah urusan hidup dan matinya suatu bangsa. Bung Karno benar. Dengan berkecukupan pangan atau berketahanan pangan, maka ketahanan dan keamanan nasional akan menjadi kuat. Demikian pula sebaliknya, jika ketahanan pangan rapuh atau negara dalam kondisi krisis pangan, ketahanan dan keamanan nasional juga terancam.

Sejarah perjalanan bangsa Indonesia telah mengajarkan bahwa pangan sangat dekat dengan stabilisasi sekaligus gejolak politik

dan pemerintahan. Rezim pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru dibangun, selanjutnya berkembang dan kemudian jatuh karena berhubungan dengan instabilitas atau fluktuasi harga beras dan ketersediaan beras (pangan secara luas). Apabila pada zaman modern dan transisi demokrasi saat ini masih terulang kesalahan yang dilakukan oleh para pemimpin pendahulu, terutama dalam membuat formulasi, organisasi dan implementasi kebijakan pangan, tidak mustahil hal itu akan menjadi stimulator runtuhnya legitimasi dan rezim pemerintahan apabila tidak berorientasi kepada keadilan sosial dan tidak menyentuh kaum miskin dan kelompok masyarakat bawah. Oleh karena itu, formulasi, organisasi dan implementasi kebijakan pangan ke depan harus mampu mengintegrasikan paling tidak tiga agenda sebagai berikut:

Pertama, pemulihan ekonomi dan pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi harus berkelanjutan.

Kedua, pemberantasan kemiskinan harus berbasis ekonomi pedesaan (pertanian tanaman pangan).

Ketiga, stabilitas sistem pangan nasional harus menjadi tumpuan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan guna mendukung ketahanan dan keamanan nasional.

Ketahanan pangan di Indonesia (dan di negara mana pun di dunia) agar tumbuh dan berkembang senantiasa memerlukan keputusan politik atau pemihakan dari negara. Karena itu, pimpinan pemerintahan ke depan harus dapat merumuskan suatu kebijakan transformasi struktural yang lebih baik, terutama langkah-langkah kebijakan yang mampu menyeimbangkan peningkatan kinerja

ekonomi pangan, sasaran kesejahteraan petani dan masyarakat luas. Tidak terkecuali efisiensi sektor pertanian secara umum, strategi industrialisasi dan ratifikasi kesepakatan internasional yang tidak merugikan kepentingan nasional.

Berikut adalah rekomendasi yang perlu dipertimbangkan guna meningkatkan ketahanan pangan nasional dalam memperkuat ketahanan nasional.

Pertama, memperbaiki politik pangan di dalam negeri untuk memperkuat posisi Indonesia dalam peta perdagangan pangan global dan regional. Para diplomat dan juru runding perdagangan internasional Indonesia harus memiliki pemahaman yang utuh tentang *setting* dan persoalan pangan dan pertanian secara umum, yang terkadang lebih bersifat struktural, mulai dari teknis-agronomis sampai pada aspek sosial-ekonomi dan perdagangan internasional. Kekuatan diplomasi yang paling tangguh sesungguhnya adalah apabila ditopang oleh soliditas kebijakan ekonomi di dalam negeri dan dukungan masyarakat untuk menunjukkan kewibawaan kebijakan pangan negara yang sebenarnya.

Kedua, melaksanakan kebijakan teknis wajib lebih ofensif dilakukan oleh aparat negara di tingkat pusat dan daerah. Demikian pula skema penalti dan struktur penegakan hukum dalam menerapkan sanksi harus tegas. Hanya dengan cara seperti inilah pragmatisme bisnis dan politik di balik konversi lahan misalnya, dan praktik-praktik kurang terpuji berkaitan dengan pangan akan dapat ditanggulangi.

Ketiga, memperbaiki ketersediaan pangan di dalam negeri dengan meningkatkan konsistensi strategi peningkatan produksi pangan

untuk mengurangi ketergantungan kepada pangan impor, sekaligus meningkatkan kemandirian pangan dan kedaulatan pangan bangsa. Strategi peningkatan produksi ini wajib disinergikan dengan strategi kecukupan pangan untuk menjamin ketersediaan dan kecukupan pangan di seluruh wilayah Indonesia, yang dapat dijangkau dan aman dikonsumsi oleh masyarakat luas. Dalam hal ini, langkah-langkah kebijakan yang mengarah pada perbaikan manajemen usaha tani harus lebih intensif dan inovatif, termasuk mengakomodasi dan memanfaatkan kearifan lokal. Inovasi kelembagaan juga harus berkembang dari kombinasi strategi perbaikan dan aplikasi teknologi produksi serta pendampingan dan pemberdayaan masyarakat.

Keempat, mengembangkan sistem insentif baru yang berbasis inovasi karena masa depan produksi pertanian tanaman pangan akan lebih bertumpu pada basis penguasaan, penerapan dan efisiensi teknologi baru untuk menjawab tantangan yang lebih dinamis. Maknanya adalah, peningkatan produksi dan produktivitas pangan pokok dan strategis akan melalui aplikasi teknologi baru, dalam skema besar strategi penelitian dan pengembangan (*Research & Development),* serta penelitian untuk pengembangan (R for D).

Kelima, mempertegas kebijakan stabilisasi harga pangan dan skema perlindungan harga produk pertanian kepada petani. Ketegasan kebijakan ini amat diperlukan mengingat ancaman eskalasi harga pada masa paceklik dan fluktuasi harga pada masa panen dapat terjadi sewaktu-waktu. Untuk membantu meningkatkan stabilisasi harga pangan di daerah, para gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah perlu lebih aktif memberdayakan Tim Pengendali

Inflasi Daerah (TPID). Kelembagaan ini perlu lebih membumi, tidak hanya beranggotakan para pejabat yang sibuk di tingkat moneter dan fiskal di daerah, tetapi perlu melibatkan para akademisi di daerah.

Keenam, membenahi sistem rantai nilai produk pangan dan pertanian melalui perbaikan efisiensi industri pangan, terutama industri kecil dan menengah (IKM), pengurangan susut komoditas, *positioning* jelas terhadap sertifikasi komoditas tingkat global dan pengembangan pangan fungsional yang akan banyak dimanfaatkan oleh sektor kesehatan. Manfaat terbesar dari pembenahan sistem rantai nilai ini adalah peningkatan daya saing setiap komoditas pangan dan pertanian sekaligus perbaikan daerah otonom tertentu di Indonesia.

Ketujuh, melaksanakan strategi diversifikasi pangan secara lebih serius dan luas untuk mengurangi ketergantungan terhadap konsumsi beras yang saat ini sangat tinggi. Langkah awal dapat dimulai dengan melakukan pengembangan sumber pangan lokal yang khas, bernilai ekonomi tinggi, mengandung protein, vitamin dan bergizi baik. Pengindustrian pangan lokal ini harus mendapatkan dukungan kebijakan yang memadai, mulai dari skema pembiayaan, insentif perpajakan, hingga kebijakan kemudahan yang lainnya.

Kedelapan, mengintegrasikan strategi pembangunan pertanian ke dalam strategi ekonomi makro, apa pun kondisinya. Untuk negara agraris dan basis sumber daya seperti Indonesia, seluruh elemen kebijakan moneter dan kebijakan fiskal sangat terkait dengan pembangunan pertanian. Karena itu, prioritas pembangunan harus diberikan kepada pembangunan infrastruktur pertanian dan pedesaan, seperti jalan desa dan jalan produksi, rehabilitasi jaringan

irigasi dan drainase yang mendukung proses peningkatan produksi pertanian dan perbaikan pendapatan para petani.

Kesembilan, meningkatkan alokasi dan pemanfaatan anggaran negara untuk meningkatkan kapasitas petani dan SDM pertanian, bahkan jika perlu harus memanfaatkan pinjaman luar negeri untuk memperbaiki infrastruktur produksi pertanian (jaringan irigasi dan drainase) dan pencetakan sawah-sawah baru di luar Jawa. Langkah ini akan semakin memperjelas agenda besar tentang pengembangan *food estate*, sebagaimana telah dicanangkan dalam Masterplan Percepatan dan Peningkatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2025.

Kesepuluh, meningkatkan peran aktif ekonomi pedesaan berbasis non-usaha tani. Sektor non-usaha tani ini tidak saja merupakan sumber pendapatan dan kesempatan kerja bagi masyarakat desa, tetapi juga sekaligus sebagai tumpuan peningkatan pendapatan dan kesempatan kerja apabila sektor pertanian sendiri mampu tumbuh tinggi. Peningkatan alokasi anggaran pembangunan pada investasi SDM di daerah pedesaan juga harus digalakkan, terutama kaum wanita. Berkaitan dengan itu, pendidikan dan penyuluhan pertanian, kredit dan bantuan usaha mikro, kecil dan menengah harus menjangkau wanita tani karena demikian pentingnya peranan mereka dalam pembangunan pertanian. Demikian pula tingkat pendidikan di daerah pedesaan, air bersih, kesehatan, keluarga berencana, dan program-program nutrisi harus diarahkan kepada sasaran investasi SDM yang akan meningkatkan produktivitas masyarakat miskin serta meningkatkan peluang dan kesempatan para petani dan masyarakat pedesaan untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih

layak. Di sinilah sebenarnya esensi dari penguatan ekonomi domestik sebagai antisipasi dan adaptasi terhadap krisis pangan global.

Kesebelas, memikirkan upaya untuk terus meningkatkan kualitas dan kuantitas petani Indonesia, sehingga petani akan menjadi pilihan profesi yang memberikan status sosial tinggi dan imbalan finansial yang menjanjikan, misalnya dengan menjadikan petani sebagai pegawai negeri sipil (PNS) dalam BUMN Pertanian, seperti yang sudah ada pada bidang perkebunan.

Akhirnya, ketahanan pangan di Indonesia (dan di negara mana pun di dunia ini) agar tumbuh dan berkembang secara berkesinambungan membutuhkan keputusan politik dan pemihakan dari pemerintah. Oleh karena itu, pimpinan pemerintahan ke depan harus mampu merumuskan suatu kebijakan transformasi struktural yang baik dan benar, terutama langkah-langkah kebijakan yang menyeimbangkan peningkatan kinerja ekonomi pangan, sasaran kesejahteraan petani dan masyarakat luas. Tidak terkecuali efisiensi sektor pertanian tanaman pangan, strategi industrialisasi pangan dan ratifikasi kesepakatan internasional yang memperkuat ketahanan pangan Nasional.*

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Bustanul. 2004a. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*: Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS.

Arifin, Bustanul. 2004b. *Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia*. Jakarta: PT Ghalia Indonesia.

Arifin, Bustanul. 2005a. *Ekonomi Kelembagaan Pangan*. Jakarta: LP3ES.

Arifin, Bustanul. 2005b. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta: PT Gramedia Widyasarana Indonesia.

Arifin, Bustanul. 2006. "Transaction Cost Analysis of Lowland-Upland Relations in Watershed Services: Lessons from Community-Based Forestry Management in Sumatra, Indonesia. *Quarterly Journal of International Agriculture,* Vol. 45 (4): pp. 359-373.

Arifin, Bustanul. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: RajaGrafindo Persada (Rajawali Pers).

Arifin, Bustanul. 2008. "From Remarkable Success to Troubling Present: The Case of Bulog in Indonesia". Book Chapter in Shahidur Rashid, Ashok Gulati, and Ralph Cummings, Jr. (eds.). *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture*. Washinghton, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Johns Hopkins University Press, pp: 137-164.

Arifin, Bustanul, Brent Swallow, S. Suyanto, and Richard Coe). 2009. A Conjoint Analysis of Farmer Preferences for Community Forestry Contracts in the Sumber Jaya Watershed, Indonesia.

Ecological Economics 68, May 2009, pp: 2040-2050 .

Arifin, Bustanul. 2010a. "Fakta Perubahan Iklim dalam Ketahanan Pangan". *Jurnal Agrimedia* Vol 15(2), Desember 2010, pp: 4-9.

Arifin, Bustanul. 2010b. "Peran Bulog dalam Pembangunan Ketahanan Pangan". Bab dalam Buku Husein Sawit and Hariyadi Halid (eds). *Arsitektur Kebijakan Beras di Era Baru*. Bogor: IPB Press. pp: 119-137.

Arifin, Bustanul, Suparmin dan Sugiyono. 2006. "Analisis Kebijakan Tataniaga Beras Indonesia". *Jurnal Sosio-Ekonomika* Vol 12(2), Desember 2006, pp: 85-101.

Badan Pusat Statistik. (berbagai tahun). *Statistik Indonesia*. Jakarta. BPS.

Badan Pusat Statistik. 2013. Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035. Jakarta: BPS, Bappena, dan UNFPA. 458 halaman.

Badan Pusat Statistik. 2014. Tabel Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan. http://bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_ subyek=23&notab=7. Diunduh: 25 Juli 2014

Balisacan, Arsenio and Nobuhika Fuwa (eds.) 2007. *Reasserting the Rural Development Agenda: Lessons Learned and Emerging Challenges in Asia*. Los Banos: SEARCA and Singapore: ISEAS.

Chudhorie, M. Sofwan. 2006. "Analisis Ekonomi Politik Tata Niaga Impor Gula di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Timur". Disertasi. Fakultas Ilmu Administrasi Univesitas Brawijaya, Malang.

Dawe, David. 2002. "The Changing Structure of the World Rice Market 1950-2000", *Food Policy* XX (2002). Article-in-Press Version.

Dawe, David. 2008. "Can Indonesia Trust The World Rice Market?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 44 (1), April 2008, pp: 115-132.

Dunning, John. 2005. "Is Global Capitalism Morally Defensible?" *Contribution to Political Economy* Vol 24, 2005. pp: 135-151.

Fane, George and Peter Warr. 2008. "Agricultural Protection in Indonesia", *Bulleting of Indonesian Economic Studies*, Vol 44 (1), April 2008, pp: 133-150.

Garcia-Garcia, Jorge. 2000. "Indonesia's Trade and Price Interventions: Pro-Java and Pro-Urban". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36(3), December 2000, pp. 93-112.

Hakim, Dedi Budiman. 2008. *Proyeksi Perdagangan Pangan (Food Outlook) Jangka Menengah*. Laporan Akhir, versi 27 Juli 2008. Jakarta. Partnership for Governance Reform in Indonesia.

Handoko, I. 2007. *Gandum 2000*: *Penelitian Pengembangan Gandum di Indonesia*. Bogor: Kerjasama SEAMEO-BIOTROP dengan PT ISM Bogasari Flourmills.

Handoko I, Yon Sugiarto, dan Yusman Syaukat. 2008. *Kajian Keterkaitan Perubahan Iklim dan Produksi Pangan Strategis*. Laporan Akhir, versi 21 Oktober 2008. Jakarta: Partnership for Governance Reform in Indonesia.

Hariyadi, Purwiyatno, Drajat Martianto, Bustanul Arifin, Budianto Wijaya, dan F.G. Winarno. 2006. *Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Penanganan dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk*. Prosiding Lokakarya Nasional II Penganekaragman Pangan. Bogor: Forum Kerja Penganekaragaman Pangan.

Hayami, Yujiro. 2001. *Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*. New York: Oxford University Press.

Http://id.wikipedia.org/wiki/Ketahanan_pangan. *Ketahanan Pangan*. Diakses Desember 2014.

INDEF. 2005. Pengembangan Sistem Tataniaga Kedelai Indonesia. Laporan Akhir untuk Koperasi Pengrajin Tahu-Tempe Indonesia (KOPTI). Jakarta: INDEF.

Institut Pertanian Bogor (IPB). 2007. "Koordinasi Kebijakan Penanganan Dampak Ekonomi Wabah Flu Burung". Laporan Penelitian disampaikan kepada Menteri Negara Koordinator Bidang Perekonomian. Bogor: IPB

International Institute for Sustainable Development. 2007. Media Grain Journal. http://www.iisd.org/pdf/2007/media_grain_journal.pdf diakses tanggal 26 Juni 2008.

Kasryno, Faisal, Effendi Pasandaran, dan A.M. Fagi (eds). 2003. *Ekonomi Jagung Indonesia*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.

Keefer, Philip. 2004. "What does political economy tell us about economic development – and vice versa?" World Bank Policy Research Working Paper 3250, March 2004.

Kementerian Negara Koordinator Bidang Perekonomian. 2005. *Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan untuk Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Kantor Menteri Koordinator bidang Perekonomian.

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan [Kemdikbud]. 2011. Survai Internasional TIMSS. http://litbang.kemdikbud.go.id/index.php/survei-internasional-timss

Kementerian Kesehatan [Kemenkes]. 2008. Riset Kesehatan Dasar 2007. Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan.

Kementerian Kesehatan [Kemenkes]. 2011. Riset Kesehatan Dasar 2010. Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan.

Kementerian Kesehatan [Kemenkes]. 2013. Riset Kesehatan Dasar 2013. Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan.

Khomsan A, Anwar F, Hernawati N, Suhanda NS, & Oktarina. 2012. Growth, Cognitive Development and Psychosocial Stimulation of Preschool Children in Poor Farmer and Non-Farmer Households. Department of Community Nutrition and Neys-van Hoogrstraten Foundation. IPB Press.

Khomsan A dan Herawati T. 2014. Evaluasi Implementasi Posyandu Peduli TAT. Institut Pertanian Bogor dan PT Nestle Indonesia.

Khudori. 2005. *Gula Rasa Neoliberalisme: Pergumulan Empat Abad Industri Gula*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

Khudori. 2008. *Ironi Negeri Beras*. Yogyakarta: Penerbit Insist

Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2005. *Road-Map Menuju Ketahanan Pangan*. Jakarta: LPEM-FEUI.

Mardianto, Sudi dkk. 2005. "Dinamika Pemasaran Gabah dan Beras di Indonesia." *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 23 (2), Desember, 2005, pp:

McCulloch, Neil and Peter Timmer. 2008. "Rice Policy in Indonesia: A Special Issue". *Bulleting of Indonesian Economic Studies* Vol 44(1), April 2008, pp: 33-44

Mellor, John, Walter Falcon, Donald Taylor, Bustanul Arifin, E. Gumbira Said, and Effendi Pasandaran. 2003. *Agricultural Sector Review in Indonesia*. Washington, D.C.: U.S. Agency for

International Development. Prime Contract # 00-98-00014-00 Task Order 817 Sub-Contract # 7341.1-Abt TAO #817—Carana Corporation.

Menard, Claude (ed). 2000. *Institutions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Mubyarto and Daniel Bromley. 2002. *A Development Alternative for Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Muladno, Sofyan Sjaf, Ahmad Yunan Arifin, and Iswandari. 2008. Struktur Usaha Broiler di Indonesia (*Business Structure of Broiler in Indonesia*). Jakarta: Permata Wacana Lestari. 157 pages.

Naylor, Rosamond, Walter Falcon, Nikolas Wada and Daniel Rochberg. 2002. "Using El Niño–Southern Oscillation Climate Data to Improve Food Policy Planning In Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* Vol. 38 (1), April 2002: pp. 75–91.

Nahdodin dan Joko Roesmanto. 2007. "Evaluasi Terhadap Kinerja Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643/Mpp/Kep/Ix/2002. Pasuruan: Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI).

Noor, Yudi Guntara. 2008. "Penyediaan Daging Sapi Nasional dalam Ketahanan Pangan Indoensia". Makalah disampaikan pada Dialog Pangan dan Agribisnis Kadin Indonesia, tanggal 29 Maret 2008 di Jakara.

North, Douglas. 2000. "Revolution in Economics" in Claude Menard (ed). *Institutions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics*. Northampton, MA.: Edward Elgar.

Oktaviani, Rina. 2007. Stabilisasi Harga Minyak Goreng, Perlukah? Bahan Diskusi Dwi Bulanan INDEF, tanggal 6 Juli 2007.

Pasandaran, Effendi. 2003. "Sekilas Ekonomi Jagung Indonesia: Suatu Studi di Sentra Utama Produksi Jagung" dalam Kasryno, Faisal, Effendi Pasandaran, dan A.M. Fagi (eds). *Ekonomi Jagung Indonesia*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, pp: 1-13.

Pinstrup-Anderson, Per and Rajul Pandya-Lorch (eds.). 2001. *The Unfinished Agenda: Perspectives on Overcoming Hunger, Poverty and Environmental Degradation*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Przeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. New York: Cambridge University Press.

Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI). 2008. Konsep Peningkatan Rendemen untuk Mendukung Program Akselerasi Industri Gula Nasional. Pasuruan: P3GI. http://p3gi.net diakses 15 Mei 2008.

Rashid, Shahidur, Ralph Cummings, Jr. and Ashok Gulati. 2005. "Grain Marketing Parastatals in Asia: Why Do They Have to Change Now?" MTID Discussion Paper No. 80. January 2005. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Rosegrant, Mark, Faisal Kasryno and Claudia Ringler. 2004. *Agriculture and Rural Development Strategy*. ADB TA No. 3843-INO. Manila: Asian Development Bank and the Ministry of Agriculture of Indonesia.

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. 2014. PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm. Di unduh: 26 Juli 2014.

Patriasih R, Wigna W, Widiaty I, & Dewi M. 2011. Socio-Economic and Cultural Aspects of Cirendeu People in West Java who Consumed Cassava as Staple Foods: Effect On Household Nutritional Status and Health. Departement of Home Economics Education, Faculty of Technology and Vocational Education, Indonesia Education University and Neys-van Hoogstraten Foundation.

Political and Economic Risk Consultancy [PERC]. 2010. Political and Economic Risk Consultancy Releases Annual Report of 2011. http://www.ccac.org.mo/en/plaintext.php?cat=news&page=state&file=show_news.php&kind=N&lang=en&id=2683&filelink=110323.htm.

Sahidu AM. 2014. Orientasi Gizi Masyarakat: Studi Sosio Budaya di Propinsi NTB (Kasus di Pulau Lombok, Propinsi NTB). Disertasi. Sekolah Pascasarjana IPB. Bogor

Shapiro LE. 1998. Mengajar Emotional Intelligence pada Anak. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Sawit, Husein. 2007. “Agriculture Trade Liberalization in Indonesia”. Paper presented in the Workshop of Perhepi-ITCSD, May 16, 2007 in Jakarta.

Siregar, Hermanto. 2007. “Agricultural Development in Indonesia: Current Problems, Issues, and Policies”. Paper presented at FAO-SEARCA Policy Workshop, “Asian Economic Renaissance: Challenges and Consequences on Agriculture, Food Security, and Poverty”, in Chiang Mai – Thailand, 19-20 March 2007

Simatupang, Pantjar and Peter Timmer. 2008. ”Indonesian Rice Production: Policies and Realities”. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 44 (1), April 2008, pp: 65-80.

Soekirman, Ananto Seta, Idrus Jusat, Ning Pribadi, Hardinsyah, Dahrulsyah. Carnuai Firdausy, Bustanul Arifin, dan Drajat Martianto. 2004. Ringkasan Hasil dan Rekomendasi Widyakarya Pangan dan Gizi VIII tentang "Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi" tanggal 17-19 Mei 2004. Jakarta: LIPI.

Schiff, Maurice and Alberto Valdes. 1998. "Agriculture and Macroenomy" in Gardner, Bruce and G. Rausser (eds), *Handbook of Agricultural Economics*". Amsterdam, the Netherlands: Elsveier Science.

Stern, Nicholas. 2006. *Stern Review on the Economic of Climate Change*. London: Report for the British Government.

Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: Norton.

Stiglitz, Joseph. 2003. *The Roaring Nineties. Seeds of Destruction*. London: Allen Lane

Sumarno. 2008. Bundel Makalah Prof. Dr. Sumarno. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembagan Tanaman Pangan. Mimeo-Fotokopi.

Suryana, Achmad. 2003. *Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan: Kapita Selekta*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi (BPFE), Universitas Gadjah Mada (UGM).

Suryana, Achmad. 2004. *Kemandirian Pangan menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan*. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian bekerjasama dengan Harian Umum Suara Pembaruan.

Tabor, Steven. 2001. "Food Security, Rural Development and Rice Policy: An Integrated Perspective". (Draft) Report prepared for the Bureau of Food, Agriculture and Water Resources of Bappenas, Jakarta. 28 Juli 2001.

Tabor, Steven, M. Husein Sawit and H.S. Dillon. 2002. "Indonesian Rice Policy and the Choice of Trade Regime for Rice in Indonesia". Paper presented the Seminar on Rice Policy and Trade Regime at LPEM-UI, Jakarta on March 11, 2002.

Timmer, C. Peter. 1987. *The Corn Economy of Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press

Timmer, C. Peter. 1988. The Agricultural Transformation in H. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.). *Handbook of Development Economics*. Volume I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. pp.: 276-331.

Timmer, C. Peter. 1989. "Food Price Policy: The Rationale for Government Intervention" *Food Policy*, February 1989, pp: 17-27.

Timmer, C. Peter. 2000. "The Macro Dimension of Food Security: Economic Growth, Equitable Distribution, and Food Price Stability". *Food Policy*. Vol. 25, pp.: 283-295.

Tim Pengkajian Kebijakan Perberasan Nasional. 2001. "Reformulasi Kebijakan Ekonomi Beras Nasional". 8 Juni 2001, Jakarta: Bappenas.

Trends in International Mathematics and Science Study [TIMSS]. 2008. TIMSS 2007 International Mathematics Report: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades. International Association for the Evaluation of Educational Achievment (IEA). Publisher: TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.

United Nations Development Programme [UNDP]. 2013. Human Development Index and its components. https://data.undp.org/dataset/Table-1-Human-Development-Index-and-its-components/wxub-qc5k.

Utoyo, Don. 2008. “Perunggasan Mendukung Ketahanan Pangan Hewani yang Terjangkau Masyarakat: Menuju Bangsa yang Sehat, Cerdas, Berkualitas”. Makalah disampaikan pada Dialog Pangan dan Agribisnis Kadin Indonesia, tanggal 29 Maret 2008 di Jakara.

Valdes, Alberto and William Foster. 2005. *The New SSM: Price Floor Mechanisms in Developing Countries*. Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

Welirang, Franciscus. 2008. “Ketahanan Pangan untuk Kesejahteraan Masyarakat”. Makalah disampaikan pada Dialog Pangan dan Agribisnis Kadin Indonesia, tanggal 29 Maret 2008 di Jakara.

World Bank. 2006. *Making the New Indonesia Work for the Poor.* Washington, D.C.: The World Bank.

World Health Organization [WHO]. 1995. Physical Status: The Used and Interpretation of Anthropometry. Geneva: World Health Organization.

World Health Organization [WHO]. 2000. The Management of Nutrition Emergencies. http://www.unicef.org/nutrition/training/swf/S2L2/page14.swf.

Yudhoyono, Susilo B. dan Harniati. 2004. *Pengurangan Kemiskinan di Indonesia: Mengapa Tidak Cukup dengan Memacu Pertumbuhan Ekonomi.* Bogor: Brighten Press.

Yustika, Ahmad Erani. 2008. *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi:* Malang: Bayumedia Publishing.

LAMPIRAN

Tabel A1 Hasil Sensus Penduduk Indonesia, 1971-2010 (BPS)

Provinsi	1971	1980	1990	1995	2000	2010
Aceh	2,008,595	2,611,271	3,416,156	3,847,583	3,930,905	4,494,410
Sumatera Utara	6,621,831	8,360,894	10,256,027	11,114,667	11,649,655	12,982,204
Sumatera Barat	2,793,196	3,406,816	4,000,207	4,323,170	4,248,931	4,846,909
Riau	1,641,545	2,168,535	3,303,976	3,900,534	4,957,627	5,538,367
Jambi	1,006,084	1,445,994	2,020,568	2,369,959	2,413,846	3,092,265
Sumatera Selatan	3,440,573	4,629,801	6,313,074	7,207,545	6,899,675	7,450,394
Bengkulu	519,316	768,064	1,179,122	1,409,117	1,567,432	1,715,518
Lampung	2,777,008	4,624,785	6,017,573	6,657,759	6,741,439	7,608,405
Kepulauan Bangka Belitung	-	-	-	-	900,197	1,223,296
Kepulauan Riau	-	-	-	-	-	1,679,163
DKI Jakarta	4,579,303	6,503,449	8,259,266	9,112,652	8,389,443	9,607,787
Jawa Barat	21,623,529	27,453,525	35,384,352	39,206,787	35,729,537	43,053,732
Jawa Tengah	21,877,136	25,372,889	28,520,643	29,653,266	31,228,940	32,382,657
DIY	2,489,360	2,750,813	2,913,054	2,916,779	3,122,268	3,457,491
Jawa Timur	25,516,999	29,188,852	32,503,991	33,844,002	34,783,640	37,476,757
Banten	-	-	-	-	8,098,780	10,632,166
Bali	2,120,322	2,469,930	2,777,811	2,895,649	3,151,162	3,890,757
NTB	2,203,465	2,724,664	3,369,649	3,645,713	4,009,261	4,500,212
NTT	2,295,287	2,737,166	3,268,644	3,577,472	3,952,279	4,683,827
Kalimantan Barat	2,019,936	2,486,068	3,229,153	3,635,730	4,034,198	4,395,983
Kalimantan Tengah	701,936	954,353	1,396,486	1,627,453	1,857,000	2,212,089
Kalimantan Selatan	1,699,105	2,064,649	2,597,572	2,893,477	2,985,240	3,626,616
Kalimantan Timur	733,797	1,218,016	1,876,663	2,314,183	2,455,120	3,553,143

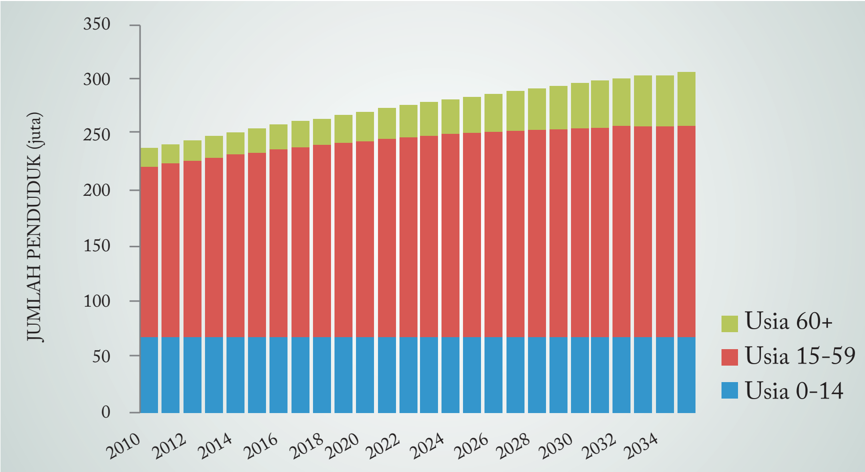
Provinsi	1971	1980	1990	1995	2000	2010
Sulawesi Utara	1,718,543	2,115,384	2,478,119	2,649,093	2,012,098	2,270,596
Sulawesi Tengah	913,662	1,289,635	1,711,327	1,938,071	2,218,435	2,635,009
Sulawesi Selatan	5,180,576	6,062,212	6,981,646	7,558,368	8,059,627	8,034,776
Sulawesi Tenggara	714,120	942,302	1,349,619	1,586,917	1,821,284	2,232,586
Gorontalo	-	-	-	-	835,044	1,040,164
Sulawesi Barat	-	-	-	-	-	1,158,651
Maluku	1,089,565	1,411,006	1,857,790	2,086,516	1,205,539	1,533,506
Maluku Utara	-	-	-	-	785,059	1,038,087
Papua Barat	-	-	-	-	-	760,422
Papua	923,440	1,173,875	1,648,708	1,942,627	2,220,934	2,833,381
INDONESIA	119,208,229	147,490,298	179,378,946	194,754,808	206,264,595	237,641,326

Tabel A2 Proyeksi Penduduk Indonesia, 2010-2030 (dalam juta jiwa)

Perempuan	2010	2015	2020	2025	2030
0-4	11,013	10,347	10,402	10,553	10,672
5-9	11,276	10,979	10,316	10,372	10,524
10-14	11,018	11,258	10,962	10,301	10,357
15-19	10,261	10,996	11,237	10,942	10,283
20-24	9,996	10,230	10,965	11,206	10,914
25-29	10,674	9,957	10,193	10,926	11,168
30-34	9,877	10,622	9,911	10,147	10,879
35-39	9,164	9,813	10,556	9,852	10,088
40-44	8,199	9,079	9,725	10,464	9,768
45-49	7,006	8,083	8,955	9,595	10,327
50-54	5,693	6,854	7,914	8,770	9,401
55-59	4,047	5,505	6,635	7,665	8,499
60-64	3,130	3,839	5,230	6,309	7,294
65-69	2,468	2,868	3,526	4,811	5,811
70-74	1,924	2,123	2,476	3,051	4,172
75+	2,228	2,614	2,981	3,452	4,151
Total	**117,974**	**125,165**	**131,984**	**138,417**	**144,305**

Laki-laki	2010	2015	2020	2025	2030
0-4	11,659	10,779	10,840	11,004	11,136
5-9	11,971	11,607	10,733	10,795	10,961
10-14	11,659	11,940	11,578	10,706	10,770
15-19	10,610	11,617	11,898	11,538	10,671
20-24	9,882	10,548	11,550	11,831	11,475
25-29	10,626	9,813	10,476	11,473	11,753
30-34	9,945	10,549	9,744	10,403	11,395
35-39	9,334	9,858	10,459	9,663	10,320
40-44	8,319	9,222	9,744	10,342	9,558
45-49	7,030	8,164	9,056	9,574	10,166
50-54	5,864	6,817	7,924	8,797	9,306
55-59	4,399	5,577	6,493	7,555	8,396
60-64	2,926	4,058	5,156	6,012	7,006
65-69	2,224	2,577	3,585	4,566	5,338
70-74	1,531	1,816	2,114	2,953	3,775
75+	1,606	1,862	2,202	2,593	3,406
Total	**119,585**	**126,802**	**133,552**	**139,806**	**145,429**
Indonesia	**237,559**	**251,967**	**265,537**	**278,223**	**289,735**

Sumber: Lembaga Demografi Universitas Indonesia, 2012



Gambar A1 Proyeksi Penduduk Indonesia menurut Kelompok Umur

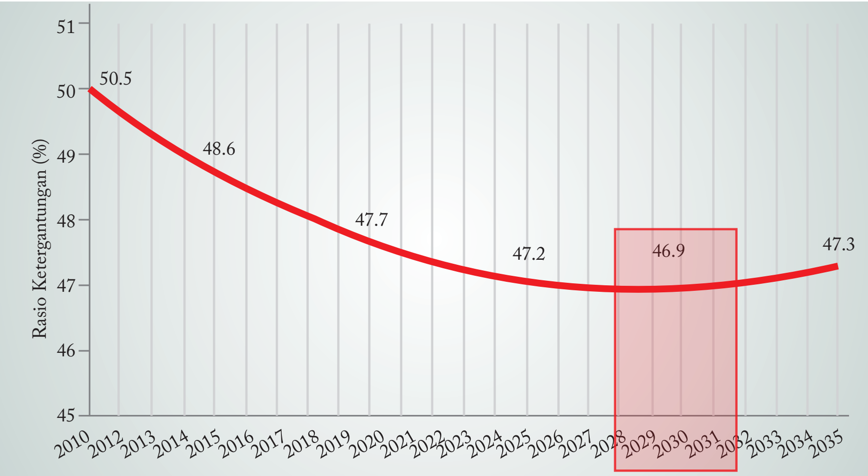
Pada periode 2010-2035, perkiraan penduduk Indonesia adalah:

. Usia 0-14 tahun: turun 2,4 juta jiwa

. Usia 15-59 tahun: naik 39,4 juta jiwa

. Usia 60+ tahun: naik 30,1 juta jiwa

Sumber: Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035 (BPS, 2010)



Sumber: Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035 (BPS, 2010)

Gambar A2. Rasio Ketergantungan Penduduk Indonesia, 2010-2035

Tabel A3 Proyeksi Persentase Penduduk Perkotaan Indonesia, 2010-2035

Provinsi	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Aceh	28.1	30.5	33.2	36.2	39.5	43.2
Sumatera Utara	49.2	52.6	56.3	60.1	64.1	68.1
Sumatera Barat	38.7	44.2	49.6	54.6	59.4	63.8
Riau	39.2	39.6	40.1	40.7	41.2	41.8
Jambi	30.7	32.0	33.3	34.8	36.5	38.2
Sumatera Selatan	35.8	36.5	37.3	38.2	39.1	40.1
Bengkulu	31.0	31.7	32.6	33.5	34.5	35.6
Lampung	25.7	28.3	31.3	34.6	38.3	42.4
Kepulauan Bangka Belitung	49.2	52.5	56.0	59.7	63.5	67.4
Kepulauan Riau	82.8	83.0	83.3	83.8	84.5	85.3
DKI Jakarta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Jawa Barat	65.7	72.9	78.7	83.1	86.6	89.3
Jawa Tengah	45.7	48.4	51.3	54.3	57.5	60.8
DI Yogyakarta	66.4	70.5	74.6	78.0	81.3	84.1
Jawa Timur	47.6	51.1	54.7	58.6	62.6	66.7
Banten	67.0	67.7	69.9	73.7	78.8	84.9
Bali	60.2	65.5	70.2	74.3	77.8	81.2
Nusa Tenggara Barat	41.7	45.4	49.4	53.6	58.1	62.7
Nusa Tenggara Timur	19.3	21.6	24.3	27.3	30.7	34.6
Kalimantan Barat	30.2	33.1	36.2	39.8	43.7	47.9
Kalimantan Tengah	33.5	36.6	40.2	44.1	48.3	52.9
Kalimantan Selatan	42.1	45.1	48.4	52.0	55.8	59.8

Provinsi	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Kalimantan Timur	63.2	66.0	68.9	71.8	74.8	77.7
Sulawesi Utara	45.2	49.8	54.7	59.2	63.9	68.7
Sulawesi Tengah	24.3	27.2	30.5	34.2	38.4	43.1
Sulawesi Selatan	36.7	40.6	45.0	49.8	54.9	59.6
Sulawesi Tenggara	27.4	31.2	35.0	39.4	43.6	48.3
Gorontalo	34.0	39.0	44.0	48.9	53.5	58.4
Sulawesi Barat	22.9	22.9	23.0	23.0	23.1	23.1
Maluku	37.1	38.0	38.9	39.9	41.0	42.1
Maluku Utara	27.1	27.8	28.5	29.2	29.9	30.6
Papua Barat	29.9	32.3	34.9	37.8	40.9	44.4
Papua	26.0	28.4	31.2	34.2	37.7	41.5
INDONESIA	49.8	53.3	56.7	60.0	63.4	66.6

Sumber: Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035 (BPS, 2010)

Tabel A4 Urbanisasi Penduduk Indonesia 1971-2020 (dalam persen)

Provinsi	1971	1980	1990	2000	2010	2020
Aceh	8.4	8.9	15.8	23.6	34.3	44.9
Sumatera Utara	17.2	25.5	35.5	42.4	50.1	58.8
Sumatera Barat	7	12.7	20.2	29	39.8	50.6
Riau	13.3	27.1	31.7	43.7	56.5	66.9
Jambi	29.1	12.7	21.4	28.3	36.5	44.5
Sumatera Selatan	27	27.4	29.3	34.4	42.9	50.9
Bengkulu	11.7	9.4	20.4	29.4	41	51.7
Lampung	9.8	12.5	12.4	21	33.3	46.2

Provinsi	1971	1980	1990	2000	2010	2020
Kepulauan Bangka Belitung	0	0	0	43	52.2	60.3
DKI Jakarta	100	93.4	99.6	100	100	100
Jawa Barat	12.4	21	34.5	50.3	66.2	77.4
Jawa Tengah	10.7	18.7	27	40.4	56.2	68
DI Yogyakarta	16.3	22.1	44.4	57.6	70.2	79.3
Jawa Timur	14.5	19.6	27.4	40.9	56.5	68.9
Banten	0	0	0	52.2	67.2	77.7
Bali	9.8	14.7	26.4	49.7	64.7	75.6
Nusa Tenggara Barat	8.1	14.7	17.1	34.8	48.8	61
Nusa Tenggara Timur	5.6	7.5	11.4	15.4	20.7	26.4
Kalimantan Barat	11	16.8	20	24.9	31.1	39
Kalimantan Tengah	12.4	10.3	17.6	27.5	40.7	53.3
Kalimantan Selatan	26.7	21.4	27.1	36.2	46.7	56.3
Kalimantan Timur	39.2	39.8	48.8	57.7	66.2	73.1
Sulawesi Utara	19.5	16.8	22.8	36.6	49.8	61.1
Sulawesi Tengah	5.7	9	16.4	19.3	22.9	27.3
Sulawesi Selatan	18.2	18.1	24.5	29.4	35.3	42.6
Sulawesi Tenggara	6.3	9.3	17	20.8	25.6	31.8
Gorontalo	0	0	0	25.4	36.8	47.8
Maluku	13.3	10.8	19	25.3	26.9	28.8
Maluku Utara	0	0	0	28.9	30.6	32.5
Papua	16.3	20.2	24	22.2	23.5	25.1
INDONESIA	17.4	22.3	30.9	42	54.2	64.2

Sumber: Lembaga Demografi Universitas Indonesia, 2012

Tabel A5 Laju Pertumbuhan Penduduk 2015 - 2045 menurut Tiga Skenario Menggunakan Metode BPS dan LDUI (dalam Persen)

Tahun	Optimistis		Moderat		Pesimistis	
	BPS	LDUI	BPS	LDUI	BPS	LDUI
2015	1.13	1.38	1.17	1.40	1.29	1.43
2020	0.98	1.28	1.01	1.31	1.11	1.37
2025	0.84	1.19	0.87	1.23	0.96	1.31

Tabel A6 Proyeksi Penduduk Indonesia 2015 - 2025 menurut Tiga Skenario, Menggunakan Metode BPS dan LDUI (dalam Ribuan)

Tahun	Optimistis		Moderat		Pesimistis	
	BPS	LDUI	BPS	LDUI	BPS	LDUI
2015	252,347.2	255,701.8	252,810.2	255,738.8	254,437.7	255,812.7
2020	265,780.7	273,172.2	266,690.5	273,520.3	269,899.2	274,217.7
2025	277,959.0	290,445.9	279,292.3	291,331.1	284,009.2	293,109.6

Tabel A7 Proyeksi Penduduk Urban dan Rural 2015-2025 menurut Tiga Skenario

Tahun	Tinggi		Sedang		Rendah	
	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural
2015	136.19	119.52	134.77	120.97	133.33	122.49
2020	154.13	119.04	151.34	122.18	148.46	125.76
2025	172.27	118.18	168.17	123.16	163.88	129.23

Sumber: Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP)
Jangka Panjang 2015-2045

Tabel A8 Perkembangan Produksi Pangan Pokok dan Strategis 2004-2014

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2004	54.088	11.225	723	2.052	448
2005	54.151	12.524	808	2.241	359
2006	54.455	11.609	748	2.304	395
2007	57.157	13.288	593	2.448	352
2008	60.326	16.317	776	2.668	394
2009	64.399	17.630	975	2.299	409
2010	66.465	18.328	907	2.290	436
2011	65.757	17.643	851	2.228	485
2012	69.056	19.387	843	2.592	508
2013	70.867	18.510	808	2.390	545
2014	69.871	18.549	892	2.400	570

Keterangan: *) Data Gula berasal dari Asosiasi Gula Indonesia (AGI 2013)
**) Angka 2014 adalah angka ramalan pertama (Aram) 2014

Sumber: Kementerian Pertanian dan Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

Tabel A9
Perkembangan Konsumsi Pangan Pokok dan Strategis 2004-2014

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2004	26,918,254	7,582,607	2,109,185	1,677,761	392,204
2005	26,993,967	8,759,678	2,165,587	1,725,391	398,167
2006	27,091,642	8,084,376	1,976,181	1,863,898	336,849
2007	26,445,564	8,754,394	2,156,681	1,960,619	410,362
2008	28,163,153	8,054,286	2,138,552	1,782,127	370,312
2009	27,855,334	7,894,757	2,041,828	1,691,734	422,933
2010	27,747,664	8,577,036	2,489,723	2,144,259	476,502
2011	27,649,777	8,421,252	2,528,796	2,250,507	532,378
2012	27,757,568	8,540,790	2,591,688	2,331,538	564,478
2013	28,054,727	8,360,285	2,654,888	2,438,416	547,400
2014	28,373,493	8,472,710	2,690,590	2,521,640	554,761

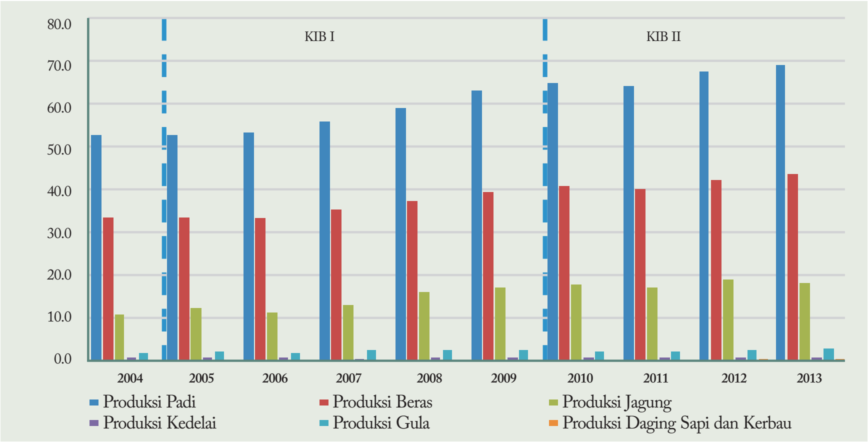
Keterangan: *) Hanya meliputi gula konsumsi saja, tidak termasuk gula industri atau gua rafinasi.

Sumber: Diolah dari data SUSENAS, Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

Tabel A10 Impor Pangan Strategis selama Kabinet Indonesia Bersatu (dalam ribu ton)

Komoditas	2004	KIB I					KIB I			
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*)
Beras	236,9	189,6	438,1	1.406,5	289,5	250,3	687,5	2.750,4	1.780,5	302,3
Cabe	7,5	6,9	9,9	11,0	14,4	16,3	18,1	24,4	17,8	12,0
Daging Sapi	11,8	19,9	24,1	39,4	45,6	67,9	90,5	65,0	33,5	23,2
Gula	1.200	2.100	1.600	3.100	1.200	1.700	2.000	2.700	3.100	2.500
Jagung	1.089,6	186,1	1.776,0	702,5	276,3	339,5	1.528,3	3.208,7	1.694,1	1.805,3
Kedelai	1.100	1.100	1.100	1.400	1.200	1.300	1.700	2.100	1.900	1.200
Bawang Merah	48,9	53,1	78,5	107,6	127,8	63,8	70,6	156,4	95,2	68,6

Sumber: Bappenas 2014



Sumber: Bappenas 2014

Gambar A3. Produksi Pangan Strategis selama Kabinet Indonesia Bersatu, 2004-2013

Tabel A11 Produksi Pangan Berbasis Hortikultura 2010-2014 (dalam ton)

Komoditas	2010	2011	2012	2013*	2014**	Pertumbuhan per tahun
Cabe Besar	807,160	888,852	954,310	1,143,488	926,000	4.57
Cabe Rawit	521,704	594,227	702,214	579,621	598,700	4.48
Bawang Merah	1,048,934	893,124	964,195	1,021,175	1,201,900	4.18
Kentang	1,060,805	955,488	1,094,232	1,208,649	1,211,400	3.82
Jeruk	2,028,904	1,818,949	1,611,768	1,841,100	2,243,837	3.59
Mangga	1,287,287	2,131,139	2,376,333	2,443,100	2,598,092	21.55
Manggis	84,538	117,595	190,287	148,350	113,096	13.78
Pisang	5,755,073	6,132,695	6,189,043	6,481,900	7,070,489	5.32
Salak	749,876	1,082,125	1,035,406	1,031,892	980,969	8.68

Keterangan: *) Angka Sementara
**) Angka Renstra Revisi 2010-2014

Sumber: Kementerian Pertanian 2014

Tabel A12 Kondisi Jaringan Irigasi Berdasarkan Kewenangan di Indonesia, 2012

Kondisi Jaringan	Kewenangan			Total (Ha)
	Pusat	Provinsi	Kab./Kota	
Jaringan Baik (Ha)	1.250.100	555.057	1.676.141	3.481.298
Jaringan Rusak (Ha)	1.064.900	868.165	1.815.820	3.748.885
Jumlah (Ha)	2.315.000	1.423.222	3.491.961	7.230.183

Sumber: Kementerian Pekerjaan Umum 2012

Tabel A13 Besaran Subsidi untuk Berbagai Penggunaan 2013-2014

Subsidi (triliun rupiah)	2013	2014	
	APBNP	APBN	Selisih
a. Subsidi Energi	**299,8**	**282,1**	**(17,7)**
1) Subsidi BBM, LPG & BBN	**199,9**	**210,7**	**10,9**
2) Subsidi Listrik	**100,0**	**71,4**	**(28,6)**
b. Subsidi Non Energi	**48,3**	**51,6**	**3,3**
1) Pangan	**21,5**	**18,8**	**(2,7)**
2) Pupuk	**17,9**	**21,0**	**3,1**
3) Benih	**1,5**	**1,6**	**0,1**
4) PSO	**1,5**	**2,2**	**0,7**
a. PT KAI	0,7	1,2	0,5
b. PT PELNI	0,7	0,9	0,1
c. LKBN Antara	0,1	0,1	0,0
5) Bunga Kredit Program	**1,2**	**3,2**	**2,0**
6) Subsidi Pajak / Pajak DTP	**4,6**	**4,7**	**0,1**
a) Subsidi PPh	3,9	3,7	(0,2)
b) Fasilitas Bea Masuk	0,8	1,0	0,3
Jumlah	348,1	333,7	(14,4)
Volume Konsumsi BBM Bersubsidi (Juta kiloliter)	48,0	48,0	0,0

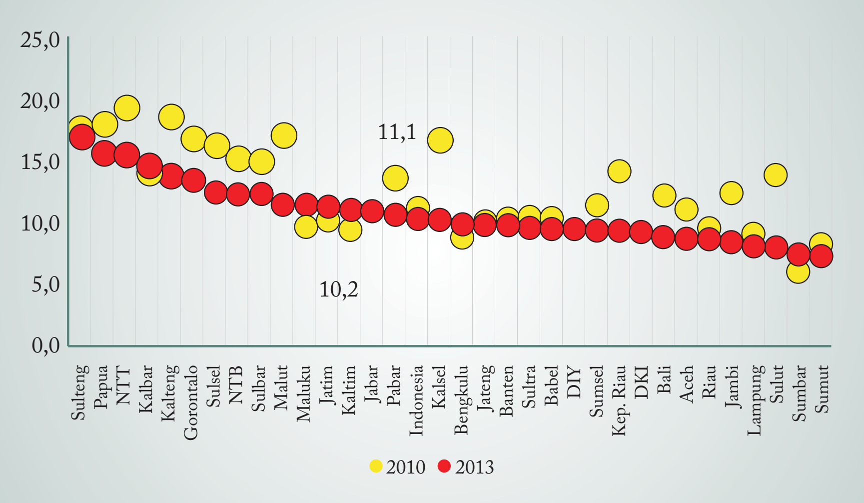
Sumber: Kementerian Keuangan 2014

Tabel A14 Kecenderungan Prevalensi Status Gizi Balita Indonesia 2007, 2010, dan 2013

Status Gizi	Tahun		
	2007	2010	2013
Menurut BB/U:			
- Gizi Buruk	5,4	4,9	5,7
- Gizi Kurang	13,0	13,0	13,9
Menurut TB/U:			

Status Gizi	Tahun		
	2007	2010	2013
- Sangat Pendek	18,8	18,5	18,0
- Pendek	18,0	17,1	19,2
Menurut BB/TB:			
- Sangat Kurus	6,2	6,0	5,3
- Kurus	7,4	7,3	6,8
- Gemuk	12,2	14,0	11,9

Sumber: Kementerian Kesehatan, Riskesdas 2007, 2010, 2013



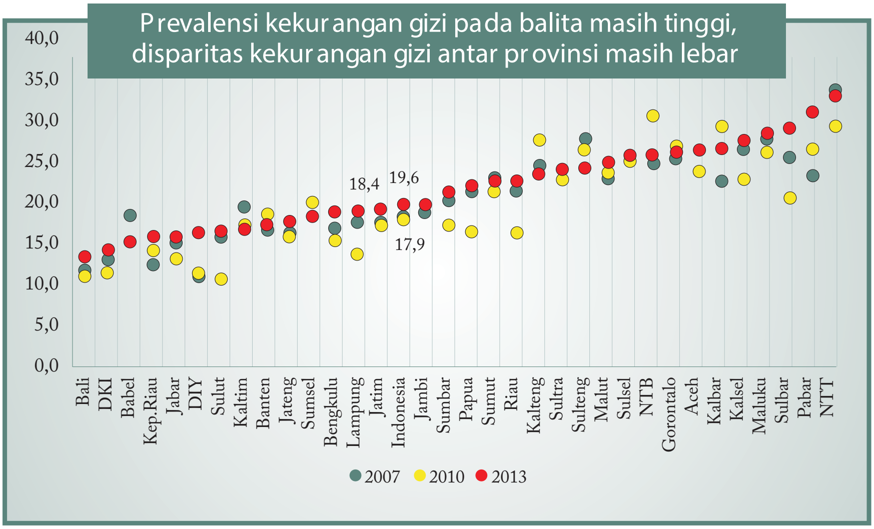
Sumber: Kementerian Kesehatan, Riskesdas 2010 dan 2013

Gambar A4
Kecenderungan Berat Badan Lahir Rendah (BBLR) pada Balita

Tabel A15 Hasil Pemetaan Skor Perkembangan Kognitif Berdasarkan Status Gizi

Status gizi	Skor perkem-bangan kognitif	*p-value of t-test*
Z-score BBU		0.020
Z-score < -2 sd (gizi kurang)	51,3	
-2 sd <*Z-score* sampai < +2 sd (gizi baik)	58,2	
Z-score **TBU**		0.021
Z-score < -2 sd (pendek/*stunted*)	52.7	
-2 sd <*Z-score* sampai< +2 sd (normal)	57.6	
Z-score **BBTB**		0.060
Z-score < -2 sd (kurus/*wasted*)	51.4	
-2 sd <*Z-score*< +2 sd (normal)	56.8	

Sumber: Khomsan et al. (2012)



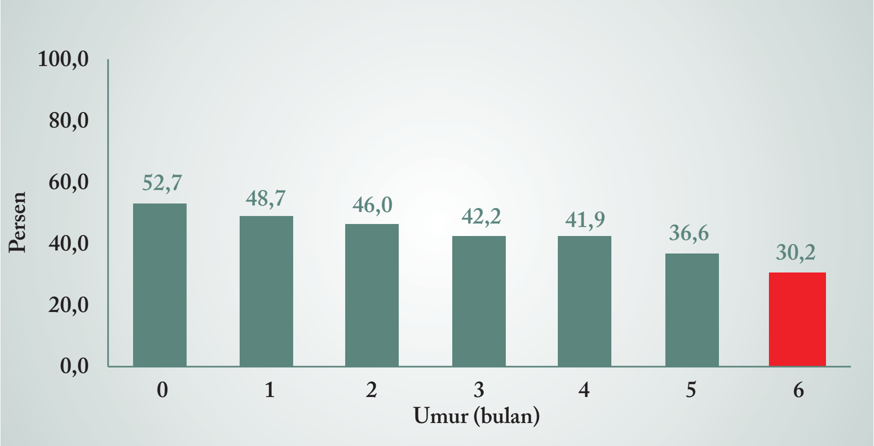
Sumber: Kementerian Kesehatan, Riskedas 2013

Gambar A5 Prevalensi Kekurangan Gizi pada Balita

Tabel A16 Konsumsi Susu di Beberapa Negara (liter/kapita/tahun)

Negara	Konsumsi Susu
Indonesia	13,47
Singapura	46,09
India	48,62
Malaysia	53,52
Jerman	67,09
Belanda	79,52
Amerika	80,42
Inggris	112,18

Sumber: Litbang Kompas, 2013



Sumber: Kemenkes, Riskesdas 2013

Gambar A6 Pemberian ASI Saja dalam 24 Jam Terakhir menurut Umur

Tabel A17 Karakteristik Transformasi Pembangunan Indonesia 2010-2025

Transformasi	<2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025
1. Transformasi Demografi	Awal menuju bonus demografi Pertumbuhan pddk tinggi r=1,5 persen	Masa Surplus Demografi Pertumbuhan pddk tinggi r=1,5%	Masa Surplus Demografi Pertumbuhan pddk tinggi r=1,4%	Masa Surplus Demografi Pertumbuhan pddk agak rendah r=1,3%
2. Transformasi Spasial	Penduduk desa masih dominan	Percepatan agro-industri Sumatera *(cluster agro-industry)* Pemantapan persiapan model *agro services* di perdesaan Jawa Pengembangan *urban agriculture* Jawa	Percepatan agro-industri Kalimatan-Sulawesi *(cluster agro-industry)* Pengembangan *urban agriculture* Jawa dan kota-kota besar nasional	- Konvergensi desa-kota - Percepatan agro-industri di wilayah lainnya *cluster agro-industry)* - Pertumbuhan *agro services* perdesaan Sumatra - Dominasi *agro services* Perdesaan Jawa
3.Transformasi Ekonomi	Persiapan percepatan *agro-industrial*	Pembelajaran desa *agro-industrial* Percepatan *agro-industrial*	Percepatan pertumbuhan *agro-industrial* tinggi	Puncak dominasi *agro-industrial*
4.Transformasi Governansi	Penguatan pemerintah desa menuju desa industrial	Pemantapan dan penguatan pemerintah desa	Pemantapan kebebasan, otonomi dan kedaulatan	Penguatan otonomi desa dengan prinsip *bottom-up* dan participatory

Transformasi	<2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025
	Pengembangan konsep dan Norma Reforma agraria	Pengembangan dan pemantapan konsep dan Norma Reforma agraria penataan ulang struktur penguasaan tanah.	Penetapan peraturan perundangan baru tentang tata kelola sumber daya agraria berkeadilan dan berkelanjutan	Pelaksanaan reforma agraria terkait peraturan perundangan baru tentang tata kelola sumber daya agraria berkeadilan dan berkelanjutan
5. Transformasi Kelembagaan	Penanganan bidang pertanian bersifat sektoral	Perumusan konsep integrasi kementerian/ lembaga bidang-bidang pertanian, bioindustri dan pembangunan perdesaan	Pengintegrasian kementerian bidang pertanian, bioindustri dan pembangunan perdesaan	Pemantapan sistem kelembagaan pemerintahan bidang pertanian, bioindustri dan pembangunan perdesaan
	Insentif bioindustri perdesaan lemah & insentif ekspor agroprimer kuat	Perumusan dan implementasi awal kelembagaan insentif bioindustri perdesaan & disinsentif ekspor agroprimer	Penguatan kelembagaan insentif bioindustri perdesaan & disinsentif ekspor agroprimer	Pematangan kelembagaan insentif bioindustri perdesaan dan disinsentif ekspor agroprimer
	Indikator pembangunan yang mengutamakan PDB konvensional dan IPM	Pengutamaan indikator pembangunan manusia (IPM), rintisan PDB hijau dan sumber daya insani	Pemantapan PDB hijau & rintisan sumber daya insani pertanian	Penerapan PDB hijau & Pengembangan sumber daya insani
	Organisasi petani lemah dan terkooptasi	Menumbuhkan organisasi petani yang netral dari kepentingan politik	Menumbuhkan organisasi petani yang mandiri dan berdaulat	Penyebarluasan organisasi petani yang mandiri dan berdaulat

Sumber: Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP)
Jangka Panjang 2015-2045

Tabel A18 Sosok Usaha Tani, Petani, dan Status Kedaulatan Pangan, 2010-2025

Indikator	<2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025
Sosok usaha tani (sistem pertanian terpadu)	Dominasi *on-farm* yang tidak terintegrasi dengan *cluster* industri perdesaan	Pemantapan kelembagaan menuju industrialisasi pertanian dan perdesaan terpadu	Menuju dominasi pertanian kompleks *on-farm & off-farm* (agroindustri) perdesaan	Dominasi pertanian kompleks *on-farm&off-farm* (agro-industri)
Sosok Petani	Pelaku aktivitas *on-farm*	Pendefinisan baru sosok petani menuju petani industrial	Petani industrial	Petani industrial dan pendalaman menuju *agro-services farmer*
Status Ketahanan Pangan-Kedaulatan Pangan	Ketahanan Pangan	Kemandirian Pangan Nasional	Kemandirian Pangan Nasional menuju Kedaulatan Pangan Nasional	Kedaulatan Pangan Nasional
		Rintisan Penerapan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)	Implementasi efektif LP2B secara nasional	Implementasi efektif LP2B secara nasional
		Rintisan sistem pertanian cermat lahan untuk produksi pangan	Implementasi sistem pertanian cermat lahan untuk produksi pangan	Implementasi sistem pertanian cermat lahan untuk produksi pangan
Fondasi Pertanian	Fondasi Pertanian Terpadu	Pengokohan Fondasi Pertanian Terpadu	Terbangunnya sistem pertanian terpadu	Kemandirian Pertanian dan Pangan

Sumber: Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP) Jangka Panjang 2015-2045

Tabel A19 Sasaran Pembangunan Sistem Pertanian-Bioindustri Berkelanjutan, 2010-2025

Indikator	Unit	2010	2015	2020	2025
Penduduk	Juta jiwa	237,6	255,7	273,5	291,3
Penduduk Perkotaan	Juta jiwa	118,3	134,8	151,5	168,7
	%	49,79	52,7	55,4	57,9
Penduduk Perdesaan	Juta jiwa	119,3	121,0	122,0	122,6
	%	50,21	47,3	44,6	42,1
PDB	USD Milyar	712,8	1036,4	1569,1	2455,7
PDB per kapita	USD 000	3,00	4,05	5,74	8,43
Pendapatan Nas (GNI) per kapita	USD 000	2,50	3,36	4,70	6,83
Status Negara menurut Tingkat Pendapatan[1]		*Lower middle income*	*Lower middle income*	*Upper middle income*	*Upper middle income*
PDB pertanian *(on-farm)*	USD Milyar	109,1	124,4	141,2	147,3
Pangsa PDB pertanian *(on-farm)*	%	15,3	12,0	9,0	6,0
PDB industri	USD Milyar	171,1	305,7	564,9	933,2
Pangsa PDB industri	%	24	29,5	36,0	38,0
PDB agroindustri [2) 3)]	USD Milyar	92,4	171,2	338,9	578,6
Pangsa PDB agroindustri [2) 3)]	%	13,0	17,0	22,0	24,0
Pangsa TK pertanian *(on farm)*	%	38,9	35,0	28,0	20,0
Pangsa TK agro/ bioindustri	%	6,0	11,0	16,0	18,0
Kemiskinan Desa	%	13,3	10,2	6,5	3,6

Keterangan:

1. Klasifikasi status tingkat pendapatan:berdasarkan GNI *(Gross National Income)* menurut *World Bank Atlas method* (2011) adalah terbagi atas. *low income countries*, (sama atau lebih kecil dari USD 1,005); *lower middle income* (USD 1,006-USD 3,975); *upper middle income* (USD 3,976 - USD 12,275); dan *high income* sama atau lebih dari USD 12,276. Status PDB per kapita Indonesia tahun 2010 menurut *World Bank* adalah USD 2,946, sedangkan status PDB (PPP) per kapita adalah USD 4,293; Status GNI per kapita USD 2,500

2. Pengertian agroindustri mencakup industri-industri sebagai berikut: (1) Agrokimia (pupuk, pestisida, dll), (2) Agro-otomotif (mesin dan peralatan pertanian) dan (3) Industri pengolahan hasil pertanian *(agro-product processing)* yang mencakup a) industri makanan dan minuman, b) industri pakan ternak, dan c) bio-produk *(bio-based product)* yang tercakup di dalamnya (i) *bio-energy (bio diesel, bio composite)*, (ii) *bio-based materials (bio plastic, bio-composite)*, dan (iii) *bio-based chemicals (bio cosmetics, bio pharmaceutical, organic solvent)*

3. Menurut sektor Tabel I/O Indonesia (2005) meliputi: (1) industri kelapa sawit, (2) Industri pengolahan hasil laut, (3) Industri makanan minuman, (4) Industri barang kayu, rotan dan bambu, (5) Industri pulp dan kertas, (6) Industri karet dan barang dari karet, dan (7) Industri petrokimia;

Sumber: Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP)
Jangka Panjang 2015-2045

Tabel A20 PISA Result 2012

Ranking	Negara	Matematika, skor rata-rata PISA 2012	Membaca, skor rata-rata PISA 2012	Sains, skor rata-rata PISA 2012
0	OECD average	494	496	501
1	Shanghai-China	613	570	580
2	Singapore	573	542	551
3	Hong Kong-China	561	545	555
4	Taiwan	560	523	523
5	S. Korea	554	536	538
6	Macau-China	538	509	521
7	Japan	536	538	547
8	Liechtenstein	535	516	525
9	Switzerland	531	509	515
10	Netherlands	523	511	522
11	Estonia	521	516	541
12	Finland	519	524	545
13	Canada	518	523	525

Ranking	Negara	Matematika, skor rata-rata PISA 2012	Membaca, skor rata-rata PISA 2012	Sains, skor rata-rata PISA 2012
14	Poland	518	518	526
15	Belgium	515	509	505
16	Germany	514	508	524
17	Vietnam	511	508	528
18	Austria	506	490	506
19	Australia	504	512	521
20	Ireland	501	523	522
21	Slovenia	501	481	514
22	Denmark	500	496	498
23	New Zealand	500	512	516
24	Czech Republic	499	493	508
25	France	495	505	499
26	UK	494	499	514
27	Iceland	493	483	478
28	Latvia	491	489	502
29	Luxembourg	490	488	491
30	Norway	489	504	495
31	Portugal	487	488	489
32	Italy	485	490	494
33	Spain	484	488	496
34	Russian Federation	482	475	486
35	Slovak Republic	482	463	471
36	USA	481	498	497
37	Lithuania	479	477	496
38	Sweden	478	483	485
39	Hungary	477	488	494
40	Croatia	471	485	491

Ranking	Negara	Matematika, skor rata-rata PISA 2012	Membaca, skor rata-rata PISA 2012	Sains, skor rata-rata PISA 2012
41	Israel	466	486	470
42	Greece	453	477	467
43	Serbia	449	446	445
44	Turkey	448	475	463
45	Romania	445	438	439
46	Cyprus	440	449	438
47	Bulgaria	439	436	446
48	UAE	434	442	448
49	Kazakhstan	432	393	425
50	Thailand	427	441	444
51	Chile	423	441	445
52	Malaysia	421	398	420
53	Mexico	413	424	415
54	Montenegro	410	422	410
55	Uruguay	409	411	416
56	Costa Rica	407	441	429
57	Albania	394	394	397
58	Brazil	391	410	405
59	Argentina	388	396	406
60	Tunisia	388	404	398
61	Jordan	386	399	409
62	Colombia	376	403	399
63	Qatar	376	388	384
64	Indonesia	375	396	382
65	Peru	368	384	373

Hijau: di atas rata-rata; Biru: rata-rata; Merah: di bawah rata-rata

Sumber: OECD, 2014

Tabel A22 Ranking Table of the Political and Economic Risk Consultancy, 2010-2011

Country/Region	2011		2010	
	Grade	Rank	Grade	Rank
Singapura	0.37	1	0.99	1
Hong Kong	1.10	2	1.75	3
Australia	1.39	3	1.47	2
Jepang	1.90	4	2.63	5
Amerika	2.39	5	1.89	4
Macao	4.68	6	5.71	8
Taiwan	5.65	7	5.62	7
Malaysia	5.70	8	6.05	9
Korea Utara	5.90	9	4.88	6
Thailand	7.55	10	7.33	12
China	7.93	11	6.70	10
Vietnam	8.30	12	7.13	11
India	8.67	13	8.23	13
Filipina	8.90	14	8.25	14
Indonesia	9.25	15	9.07	16
Kamboja	9.27	16	8.30	15

Note : *The grades are scaled from 0 to 10, with 10 being the most corrupt and 0 being the cleanest*

Sumber: PERC, 2012

Table A23 WHO decision tree for implementation of selective feeding programs

Finding	Action required
Food availability at household level below 2.100 kcal per person per day	Unsatisfactory situation: - Improve general rations until local food availability and access can be made adequate
Malnutrition rate 15% or more or 10-14% with aggravating factors	Serious situation: - General rations (unless situation is limited to vulnerable groups); plus - Supplementary feeding generalized for all members of vulnerable groups especially children and pregnant and lactating women - Therapeutic feeding program for severely malnourished individuals
Malnutrition rate 10-14% or 5-9% with aggravating factors	Risky situation: - No general rations; but - Supplementary feeding targeted at individuals identified as malnourished in vulnerable groups - Therapeutic feeding program for severely malnourished individuals
Malnutrition rate under 10% with no aggravating factors	Acceptable situation: - No need for population interventions - Attention for malnourished individuals through regular community services

Note: This chart is for guidance only and should be adapted to local circumstances.

Prevalence or acute malnutrition is defined as the percentage of the child population (6 months to 5 years) who are below either the reference median weight for height -2SD or 80% of reference weight for height.

Aggravating factors:

- General food ration below the mean energy requirement
- Crude mortality rate more than 1 per 10.000 per day
- Epidemic of measles of whooping cough (pertusis)
- High incidence of respiratory or diarrheal diseases

Sumber: WHO 2000

Buku ini sangat komprehensif dalam menggambarkan kondisi ketahanan pangan kini dan yang akan datang. Di dalam buku ini diuraikan bagaimana Pemerintah Indonesia menyelenggarakan pembangunan ketahanan pangan untuk memenuhi pangan bagi masyarakat yang digambarkan dalam setiap periode pemerintah. Di samping itu, buku ini juga berisi analisis berbagai skenario dalam mengantisipasi ketahanan pangan ke depan. Dengan demikian, kehadiran buku ini menjadi penting karena pemerintah saat ini sedang berupaya keras mencapai swasembada pangan dan mewujudkan kedaulatan pangan.

Dr. Ir. H. Andi Amran Sulaiman, MP - Menteri Pertanian RI

Ditulis secara apik dan terukur oleh sekelompok ahli yang sangat kompeten di bidang pertanian dan sosial ekonomi, buku ini betul-betul hebat. Kalau merah putih ingin berkibar di bidang pangan, maka wajib menjadi pijakan strategi pembangunan jangka panjang. Buku ini juga memberi paparan masalah laten yang dihadapi oleh negeri kita yang sangat tropis dan subur tetapi semakin jauh dari sebutan negeri agraris. Semoga saja kita menemukan momentum untuk kembali secara serius membangun pertanian. Bukankah pangan adalah hidup matinya sebuah bangsa?

Dr. Ir. Iman Sugema, M.Sc - Ahli Ekonomi Makro IPB

Pemerintah tidak boleh lengah terhadap krisis pangan yang sudah di depan mata. Pangan adalah modal penting bangsa untuk terus maju ke depan.Tanpa Pangan maka Negara tidak berhasil mewujudkan kesejahteraan umum yang memainkan peranan penting dalam kemajuan bangsa. Pencapaian swasembada pangan yang diharapkan pemerintah, harus pula diikuti dengan pemanfaatan teknologi pasca panen untuk pembenahan sistem rantai nilai, pengurangan susut komoditas, diversifikasi, dan peningkatan daya saing setiap komoditas pangan untuk manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Prof. Dr. Ir. Hj. Giyatmi Irianto, M.Si - Guru Besar Teknologi Pangan Universitas Sahid Jakarta

9 786027 022126 >